

## 2. Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce

### 2.1. Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego

Pojęcie rozwoju gospodarczego lub społeczno-gospodarczego oraz teorie wyjaśniające przyczyny jego zróżnicowania w różnych skalach przestrzennych od wielu lat stanowiły przedmiot prac naukowych z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej i ekonomii. Kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego jako zadanie i wyzwanie dla władz wymaga dostrzeżenia i zaktywizowania pewnych specyficznych zasobów endogenicznych, znajdujących się na danym obszarze. Odpowiednio wykorzystane i stymulowane (również poprzez środki zewnętrzne, np. fundusze unijne) prowadzą do rozwoju społeczeństwa i gospodarki. W zależności od szczególności wyróżnić można czynniki rozwoju regionalnego, których wsparcie prowadzi do trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, oraz czynniki rozwoju lokalnego, wpływające na rozwój niższych szczebli podziału terytorialnego kraju. Mając na uwadze te czynniki, doszukiwać się można przyczyn, skutków i metod zapobiegania negatywnym konsekwencjom różnicowania poziomu rozwoju poszczególnych obszarów.

#### 2.1.1. Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego

Według Chojnickiego (1999: 265–266) pojęcie rozwoju może być analizowane na gruncie takich podstawowych kategorii przedmiotowych, jak zmiana i struktura, co pozwala na określenie jego charakteru i funkcji poznawczych oraz ułatwia wykorzystanie tego pojęcia w analizie przestrzenno-ekonomicznej i regionalnej. Zdaniem autora rozwój to ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian struktury obiektu (w naszym przypadku obiektem tym jest region, czyli województwo wielkopolskie). Zmianę rozumieć należy jako przejście z jednego stanu obiektu do innego, które wiąże się z ilościową i jakościową modyfikacją cech tego obiektu. Struktura natomiast jest interpretowana zgodnie z podejściem relacyjnym i przejawia się w występowaniu realnego układu relacji wiążących (stanowiących powiązania, oddziaływania lub sprzężenia obiektów) oraz relacji przestrzennych. Zmiany, których ciąg jest istotą, mają charakter długotrwały i często złożony z etapów, a ich ukierunkowanie odnosi się nie tylko do cech ilościowych lub jakościowych obiektów, ale dotyczy również powstawania ich nowych własności.

Rozwój gospodarczy według Przygodzkiego (2009: 43) to proces zmian w gospodarce wywołany rozwojem sił wytwórczych i pociągający za sobą zmiany zarów-

no ilościowe, jak i jakościowe w stosunkach i sposobie produkcji. W koncepcji rozwoju gospodarczego akcentuje się szczególnie strukturalne, opisywane w kategoriach jakościowych zmiany w gospodarce, mogące przejawiać się np. zmianą struktury ludności według zatrudnienia, wzrostem jakości warunków życia ludności, większą dostępnością dóbr kulturowych, poprawą stanu nauki, ochrony środowiska, bezpieczeństwa. Rozwój gospodarczy jest tym samym pojęciem szerszym od wzrostu gospodarczego, rozumianego zazwyczaj jako zmiany w wielkościach mierzonych wyłącznie ilościowo, np. poprzez poprawę zdolności produkcyjnych gospodarki. Todaro i Smith (2002: 32–27) oraz Harcourt (2006) przedstawiają różne interpretacje pojęcia rozwoju gospodarczego. Zgodnie z ujęciem tradycyjnym rozwój gospodarczy postrzegano się jako wskaźnik wzrostu Produktu Krajowego Brutto przeliczonego na 1 mieszkańca. W przeszłości rozwój gospodarczy był postrzegany również w kategoriach planowego stymulowania pozytywnych przekształceń struktury gospodarki i poprawy stanu rynku pracy. Za mierniki rozwoju gospodarczego uważano także pewne wskaźniki socjalne, np.: poziom analfabetyzmu, wskaźnik skolaryzacji, poziom opieki zdrowotnej mierzonego wskaźnikami dostępu do usług ochrony zdrowia, wskaźniki warunków mieszkaniowych. W wyniku kryzysu lat 70. XX w. zaczęto inaczej postrzegać proces rozwoju gospodarczego, dostrzegając wady jego głównego do tej pory wskaźnika, jakim był PKB na 1 mieszkańca. Rozwój gospodarczy zaczął odąd być definiowany jako wieloaspektowy proces prowadzący do zasadniczych zmian w strukturze gospodarki i społeczeństwa (w tym w poglądach społecznych i funkcjonowaniu instytucji państwowych), przyczyniający się do zmniejszania nierówności oraz umacniania siły gospodarki. Są to zatem wszelkie zmiany w gospodarce, które poprzez zaspokajanie potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców prowadzą do wzrostu zamożności i poprawy warunków życia ludności (por. Miszczuk i in. 2007: 161–167).

Według Hryniewicza (2000: 53) rozwój społeczno-gospodarczy należy rozpatrywać w aspekcie analizy procesów „długiego trwania”. Zdaniem autora jest to ciąg następujących po sobie zjawisk gospodarczych i społecznych, które na gruncie dostępnej wiedzy można ocenić jako bardziej korzystne dla danej społeczności od innych. Chojnicki (1999: 270–272) proponuje rozpatrywać rozwój społeczno-gospodarczy w czterech głównych ujęciach:

1. Ujęcie całościowe i częściowe. W ujęciu całościowym rozwój społeczno-gospodarczy jest rozpatrywany jako zmiany własności globalnych systemów społecznych ukierunkowane zarówno na zwiększenie ich złożoności i zróżnicowania, jak i integracji. Ujęcie częściowe rozwoju społeczno-gospodarczego dotyczy natomiast poszczególnych składników rzeczywistości społecznej, gospodarczej, kulturowej, politycznej i ich własności oraz jej otoczenia, a więc rzeczywistości ekologicznej.
2. Ujęcie procesowe i finalne. W aspekcie procesowym głównym przedmiotem zainteresowania jest sam przebieg procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, a zatem charakterystyka procesów rozwojowych, które kształtują nowe własności systemów społeczno-gospodarczych, a przede wszystkim nowe własności ich struktury. Podstawowymi procesami rozwojowymi są procesy zróżnicowania i procesy integracyjne, które zachodzą na płaszczyznach: geograficznej, go-

spodarczej, kulturowej i politycznej. W aspekcie finalnym głównym przedmiotem zainteresowania jest cel, ku któremu zmierza rozwój. Jest to pewien stan systemu, który stanowi bądź kulminację rozwoju, bądź wyróżniony stan jego transformacji.

3. Ujęcie opisowe i wartościujące. W ujęciu opisowym rozwój społeczno-gospodarczy rozpatruje się ze względu na charakter zmian, czyli te własności lub aspekty systemu, które ulegają zmianom. Szczególne znaczenie ma tutaj poznanie mechanizmu rozwoju, a zwłaszcza czynników rozwoju. W ujęciu wartościującym rozwój społeczno-gospodarczy rozpatruje się z punktu widzenia realizacji celów działalności ludzi. Cele te stanowią podstawę działań zmierzających do ich realizacji. Proces rozwoju społeczno-gospodarczego w tym ujęciu stanowi więc ciąg zmian sterowanych lub kontrolowanych przez ludzi w postaci np. polityki regionalnej.
4. Ujęcie ilościowe i jakościowe. Jakościowy aspekt rozwoju dotyczy zmian struktur społecznych, tj. transformacji, w toku których nabierają one nowych własności cząstkowych i globalnych. Ilościowy aspekt rozwoju sprowadza się do pojęcia wzrostu. Pojęcie to odnosi się do zmian ilościowych stanu składników systemu społecznego, a zwłaszcza gospodarki. Wzrost gospodarczy pojmuje się jako powiększenie mas dóbr i usług ustalonych w postaci produkcji globalnej, dochodu narodowego itp. Stosowanie kryteriów ilościowych prowadzi często do utożsamiania rozwoju społeczno-gospodarczego ze wzrostem gospodarczym (co nie jest poprawne).

W zależności od obranej skali mówić dalej można o rozwoju regionalnym, obejmującym rozwój regionów, jednostek terytorialnie większych, które w Polsce w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej stanowią województwa oraz o rozwoju lokalnym, związanym z mniejszą, lokalną skalą działalności, obejmującą w Polsce powiat i gminę.

Zdaniem Przygodzkiego (2007: 43) rozwój regionalny to „trwały wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz systematyczna i trwała poprawa ich konkurencyjności, a także poprawa poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju”. Definicja ta traktuje o rozwoju regionalnym jako o wypadkowej rozwoju występującego we wszystkich regionach w obrębie kraju, podkreślając jednocześnie, że wzrost potencjału gospodarczego nie może być osiąganym w oderwaniu od aspektu społecznego, gdyż ostatecznym celem rozwoju regionu ma być poprawa dobrobytu i warunków życia mieszkańców (por. Kudełko 2004). Poprawa warunków życia może dokonywać się jednak wyłącznie poprzez wzrost regionalnej produktywności i konkurencyjności, które prowadzą do regionalnych przewag konkurencyjnych (por. Klasik 2006). Rozpatrując rozwój regionalny w kontekście zmian zachodzących we wnętrzu konkretnego regionu, szczególnie trafne wydaje się ich definiowanie na bazie koncepcji terytorialnego systemu społecznego, określanego jako „system społeczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi, czyli terytorium” (Chojnicki 1988: 31). Odnosząc tę koncepcję do jednostek terytorialnego podziału kraju, rozwój regionalny można określić jako „zespół zmian społeczno-gospodarczych, które zachodzą w obrębie tego regio-

nu-systemu” (Chojnicki, Czyż 2004: 13–14). Zmiany te są generowane przez warunki prorozwojowe, czynniki endogeniczne i egzogeniczne oraz działania celowe kształtujące przemiany regionu, ujmowane zarówno w perspektywie procesowej, jak i celowo-aktywistycznej, które występują w konkretnej sytuacji historycznej i geograficznej.

Obejmują one zmiany charakteru i funkcjonowania składników systemu (przedsiębiorstw, podsystemów gospodarczych), ich struktur relacyjnych (oddziaływań wewnętrznych) i form organizacji oraz otoczenia (innych regionów). Jak podkreśla Churski (2008a: 34), proces rozwoju regionalnego rozumianego jako ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian w regionie, należy analizować w ujęciu ilościowym i jakościowym w ujęciu procesowym oraz finalnym. Zdaniem autora zakłada się tym samym, że „rozwój regionalny obejmuje zarówno dynamiczne procesy zachodzące pod wpływem określonych czynników, które generują charakter, kierunek i tempo zmian społeczno-gospodarczych, jak i celowo ukierunkowane zmiany, które poprzez czynniki prorozwojowe zmierzają do realizacji zadań w ramach polityki regionalnej”. Proces zmian rozpatrywać można przy tym w układzie regionalnym Polski lub w granicach terytorialnego systemu społecznego, jakim jest województwo.

Każde działanie i każdy projekt realizowany jest na jakimś obszarze, w pewnym konkretnym miejscu. Stąd też rozwój regionalny kreować można poprzez rozwój lokalny – jednostek wchodzących w jego skład. Rozwój lokalny to tworzenie nowych miejsc pracy dla danego, lokalnego systemu terytorialnego oraz „kompleksowe kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku, względnie doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego (obejmującego gminę, miasto, wieś), przy wykorzystaniu lokalnych zasobów rozwoju” Parysek 2001: 46). Rozwój lokalny tym różni się od rozwoju regionalnego, że jest związany z lokalną skalą działalności, obejmującą lokalne środowisko życia ludzi, odzwierciedlającą ich potrzeby. Rozwój ten opiera się tym samym na endogenicznych czynnikach rozwoju, do których należą lokalne zasoby, miejscowi ludzie, struktury samorządu terytorialnego oraz lokalne organizacje i podmioty gospodarcze, a także stanowi uzupełnienie prowadzonego również w nawiązaniu do czynników egzogenicznych rozwoju regionalnego.

Bez względu na skalę podejmowanych działań (krajową, regionalną czy lokalną) celem i zadaniem władz powinno być dążenie do zapewnienia rozwoju trwałego i zrównoważonego. Popularna w literaturze i obecna w wielu aktach prawnych (w tym w art. 5 Konstytucji RP) koncepcja zakłada, że rozwój społeczno-gospodarczy powinien być zharmonizowany ze środowiskiem przyrodniczym w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Oznacza to konieczność uwzględnienia w procesie rozwoju, w możliwie zrównoważonych proporcjach, trzech podstawowych składników (Mierzejewska 2010):

- ekonomicznego, zakładającego konieczność dążenia do wzrostu gospodarczego, dającego rzeczywisty wzrost dobrobytu,
- społecznego, który sprowadza się do zaspokojenia ludzkich potrzeb, a tym samym zapewnienia równych szans rozwoju,

- środowiskowego, który polega na racjonalnym wykorzystywaniu zasobów przyrodniczych, nieuszczipianiu ich oraz chronieniu produktywności systemów podtrzymujących życie na Ziemi.

Niekiedy wyróżnia się jeszcze składniki: przestrzenny (utożsamiany z łaodem przestrzennym) i instytucjonalny zrównoważonego rozwoju, co wynika z faktu, że każda działalność człowieka musi być osadzona w jakiejś przestrzeni, na jakimś terenie, a zadania koordynowane są przez zespół instytucji.

### 2.1.2. Czynniki rozwoju regionalnego

W odniesieniu do konkretnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej będącej przedmiotem polityki rozwoju rozpoznać i dogłębnie przeanalizować należy czynniki i uwarunkowania rozwoju. Z punktu widzenia polityki spójności Unii Europejskiej najważniejsze są czynniki rozwoju regionalnego, które za Churskim (2008a: 33) rozumieć można jako te „składniki, własności regionu lub zdarzenia mające miejsce w jego granicach, które oddziałują na zmiany jego stanu, tj. wywierają wpływ na jego rozwój społeczno-gospodarczy”.

W literaturze z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej spotkać można wiele klasyfikacji czynników rozwoju regionalnego. O czynnikach wzrostu pisał już w 1954 r. Adam Smith w „Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”. W jego ujęciu były to: ziemia – środowisko przyrodnicze ze wszystkimi jego walorami, praca – ludzie chętni do pracy, posiadający odpowiednie kwalifikacje i kapitał – rzeczowy i finansowy. Elementy te mają znaczenie również współcześnie, choć listę tych czynników należy uszczegóławiać, wzbogacając je o elementy popytowe (Miszczuk i in. 2007). Pietrzyk (2006: 63) wyróżnia trzy główne grupy czynników rozwoju regionalnego: infrastrukturę techniczną, kapitał ludzki i czynniki społeczne, w tym kapitał społeczny i innowacyjność. Rola tych ostatnich wydaje się wzrastać. Próby głębszej systematyzacji czynników rozwoju regionalnego w odniesieniu do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych naszego kraju podjął się Churski (2008a: 67–72). Autor wyróżnił 6 głównych czynników znajdujących swoje źródło i uzasadnienie w teoriach i modelach rozwoju regionalnego. Są to kolejno:

1. Kapitał ludzki – zasoby ludzi, którzy aktywnie lub potencjalnie uczestniczą w działalności społeczno-gospodarczej ze względu na posiadane kwalifikacje, umiejętności i wiedzę. Kapitał ludzki bada się w aspekcie sytuacji ludnościowej, poziomu wykształcenia i dostępu do usług edukacyjnych oraz stanu rynku pracy.
2. Kapitał materialny – środki trwałe, które stanowią podstawę dla prowadzenia każdego rodzaju działalności gospodarczej. Zalicza się do nich zasoby naturalne, stan środowiska przyrodniczego, infrastrukturę techniczną i społeczną oraz środki trwałe przedsiębiorstw.
3. Kapitał finansowy – obejmuje całość wolnych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację nowych inwestycji powiększających kapitał materialny regionu, oraz środki przeznaczone przez mieszkańców na konsumpcję zwiększającą popyt zewnętrzny. Badanie tego czynnika rozwoju obejmuje analizę sytuacji finansowej samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw, funduszy Unii Europejskiej, dochodów ludności oraz poziomu nakładów inwestycyjnych.



4. Kapitał społeczny – normy, wartości, aktywność społeczna i zrozumienie zapewniające współpracę wewnątrz i między grupami społecznymi. Kapitał społeczny stwarza warunki dla rozwoju przedsiębiorstw oraz w istotny sposób sprzyja ich zakorzenianiu, wpływając na konkurencyjność i atrakcyjność regionu.
5. Innowacje technologiczne i organizacyjne – obejmują nowe rozwiązania techniczne i technologiczne, nowe formy organizacyjne, instytucjonalne i zarządcze. Czynnikiem ten rozpatrywany jest w aspektach: zdolności do generowania i absorpcji innowacji, otoczenia biznesu, rozwoju sfery instytucjonalnej gospodarki rynkowej oraz struktury gospodarki.
6. Zewnętrzne przepływy osób, kapitału i towarów – czynnik uzupełniający, analizowany w aspekcie migracji, inwestycji zagranicznych i handlu zagranicznego.

### 2.1.3. Czynniki rozwoju lokalnego

Polityka regionalna jest zespołem działań władz, mających za zadanie w długookresowej perspektywie doprowadzić do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Ten zaś traktować należy jako wypadkową rozwoju jednostek lokalnych wchodzących w jego skład. W lokalnej skali działań mówić można o czynnikach rozwoju lokalnego, które choć często ściśle wiążą się z czynnikami rozwoju regionalnego, ze względu na lokalną skalę odniesienia, cechują się większym stopniem szczególności i większym zorientowaniem na sytuację lokalną, na charakter miejsca. Szczególna i warta zaznaczenia w tym miejscu jest również rola samorządu terytorialnego jako podmiotu stymulującego, aktywizującego, wspierającego i koordynującego te czynniki celem stworzenia warunków do lokalnego rozwoju.

Za Paryskem (2001: 73–122) czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na następujące grupy:

1. Potrzeby społeczności lokalnych. Rozwój lokalny, podobnie jak każda działalność gospodarcza i społeczna, związany jest bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb poszczególnych osób i całych społeczności. Zadaniem władz jest kreowanie takich warunków do podjęcia działalności produkcyjnej lub usługowej, które doprowadzą do zaspokojenia potrzeb powszechnych, w szczególności zaś potrzeb egzystencjalnych (związanych z funkcjonowaniem gospodarstw domowych), rezydencjalnych (związanych z budową, rozbudową, wyposażeniem i funkcjonowaniem mieszkań), kulturalnych (potrzeb oświatowych, w tym związanych z funkcjonowaniem placówek teatralnych, muzeów, galerii), a nadto tzw. potrzeb społecznych, skierowanych do poszczególnych grup ludności: młodzieży, bezrobotnych, chorych, samotnych, niepełnosprawnych.
2. Zasoby i użytki środowiska przyrodniczego. Stan i jakość środowiska przyrodniczego w pewnych miejscach przestrzeni może stanowić czynnik, ale również ograniczenie (barierę) rozwoju. Możliwości rozwojowe zależą przede wszystkim od: zasobów terenu, surowców mineralnych, rzeźby terenu, wód powierzchniowych i podziemnych, warunków klimatycznych, gleb, świata roślinnego i zwierzęcego, a także walorów przyrodniczych.

3. Zasoby pracy. Czynnikiem rozwoju są ludzie zdolni i chętni do pracy, w tym bezrobotni, dla których należy znaleźć lub utworzyć miejsca pracy w ramach inicjatyw rozwoju lokalnego, pomóc w podjęciu własnej działalności gospodarczej oraz przyciągnąć inwestorów skłonnych wykorzystać zasoby miejscowej siły roboczej. Aktywizacji zawodowej i tworzeniu lokalnej „przestrzeni pracy” sprzyjają też kursy dokształcania i doskonalenia zawodowego, instytucje doradztwa i ukierunkowania zawodowego, promocja zatrudnienia oraz fundusze rozwoju i wspierania przedsiębiorczości.
4. Zainwestowanie infrastrukturalne. Korzystne miejsce na lokalizację inwestycji stanowią miejscowości mające dobrze rozwinięte, dostępne i wydajne sieci infrastruktury technicznej, obejmujące sieci energetyczne, gazowe, łączności, komunikacyjne (wraz z możliwościami przeładunku) oraz wodne i kanalizacyjne. Niedorozwój infrastruktury (w tym także tzw. infrastruktury instytucjonalnej otoczenia gospodarki) stanowi poważne ograniczenie rozwoju, gdyż utrudnia podejmowanie inicjatyw rozwojowych.
5. Potencjał gospodarczy. Czynnikiem rozwoju jest dobrze rozwinięta i wielofunkcyjna struktura gospodarki, która tworzy taki klimat rozwoju, w którym istnieją warunki do podejmowania działalności gospodarczej przez nowe podmioty, a sytuacja sprzyja kooperacji z innymi podmiotami i możliwości prowadzenia działań komplementarnych.
6. Rynek lokalny i zewnętrzny. W każdej, nawet lokalnej skali, działają mechanizmy rynkowe i odbywa się gra kupujących, kreujących popyt na poszczególne kategorie dóbr i usług oraz sprzedających, chcących te towary i usługi sprzedać z maksymalnym zyskiem. Rozpoznanie potrzeb i wpasowanie się w rynek poprzez tworzenie nowych placówek produkcji, dystrybucji czy sprzedaży jest bodźcem do tworzenia miejsc pracy i kreowania lokalnego rozwoju.
7. Kapitał inwestycyjny i zasoby finansowe. Finansowanie działań inwestycyjnych odbywa się przy udziale trzech rodzajów kapitału: inwestorów lokalnych (mieszkańców), samorządu terytorialnego (własnego lub zgromadzonego z różnych źródeł) oraz zewnętrznych podmiotów gospodarczych i publicznych (kapitał państwowy i środki z budżetu UE). Ważne jest nie tylko zgromadzenie potrzebnego kapitału inwestycyjnego, ale również wytworzenie woli inwestowania w danym miejscu i warunków realizacji danych inwestycji (np. poprzez programy rozwoju lokalnego, programy inwestycji, plany zagospodarowania). Choć klimat działalności inwestycyjnej jest często uzależniony od wielu czynników, jednym z zadań władz samorządowych jest takie zareklamowanie i sprzedanie lokalnych zasobów i walorów lokalizacyjnych (w ramach lokalnego marketingu i promocji), by zdecydowano się na inwestycję właśnie w danym miejscu.
8. Poziom nauki i kultury. Nauka służy postępowi społecznemu i rozwojowi jednostek, a będąc składnikiem kultury i czynnikiem kulturotwórczym, ingeruje również w sferę życia społecznego. Jako czynnik rozwoju oddziałuje przede wszystkim w dużych, miejskich ośrodkach naukowych, ale może być bodźcem rozwoju w strefach nowoczesnej technologii i badań naukowych także w innych miejscach.

9. Technologia i innowacje. Czynniki ten ma decydujące znaczenie dla restrukturyzacji i unowocześnienia gospodarki oraz aktywizacji zwłaszcza młodej i dobrze wykształconej siły roboczej. Wiele rozwiązań technologicznych i nowych wyrobów powstaje w małych zakładach, laboratoriach i inkubatorach przedsiębiorczości, skąd później przenoszą się w procesie dyfuzji innowacji w nowe miejsca produkcji i na rynek.
10. Korzyści miejsca. Dobra lokalizacja, uzbrojenie terenu, dostępność przestrzena oraz odpowiednie cechy i właściwości terenu są niewątpliwymi walorami miejsca, które można wykorzystać w procesie budowania strategii lokalnego rozwoju.
11. Współpraca międzynarodowa. Zagraniczni partnerzy mogą współpracować z polskimi w dziedzinie aktywizacji gospodarczej i społecznej – w sferze inwestycji i kredytowania, dokształcania kadr i przekazywania doświadczeń, doradztwa technicznego, technologicznego, finansowego i organizacyjnego, a także podejmowania wspólnych inwestycji i przedsięwzięć gospodarczych. Szczególnie cenne wydaje się pozyskiwanie zagranicznych inwestorów oraz współpraca z miastami i zagranicznymi gminami.

Wymienione czynniki rozwoju występują zazwyczaj łącznie, wzajemnie się nakładając i uzupełniając. Są to pewne zasoby występujące w pewnych miejscach, które należy zauważyć, poznać, ocenić i wykorzystać. Aby to jednak uczynić, trzeba wytworzyć odpowiednie warunki, w których czynniki stają się użyteczne, tzn. kiedy można je wykorzystać dla podejmowania różnych działań gospodarczych i społecznych. Jak już zaznaczono, rozwój regionalny odbywa się przede wszystkim poprzez rozwój jednostek lokalnych. Jednym z zadań władz samorządu województwa, realizowanym w ramach polityki regionalnej, jest zatem takie wspieranie jednostek lokalnych, by ich zasoby stały się aktywnymi czynnikami rozwoju, by pomóc im wytworzyć tzw. klimat rozwoju lokalnego (por. Parysek 2001). Jednocześnie gminy, chcąc realizować różne zadania rozwojowe, stawiane sobie cele i priorytety, mogą korzystać z ogromnej szansy, jaką stwarzają im środki zewnętrzne dostępne w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. To jednak, czy otrzymają dofinansowanie projektów, w dużym stopniu zależy od inicjatywy lokalnych władz i jej skuteczności w aplikowaniu o fundusze (por. Dziurbejko 2006).

#### **2.1.4. Potrzeba działań łagodzących skutki zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym**

Identyfikacja i wyjaśnianie przyczyn różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między kontynentami, państwami, regionami są od lat przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Przestrzenne zróżnicowanie wielu elementów: czynników i uwarunkowań rozwoju sprawiło, że niektóre regiony rozwijały się dynamicznie – co wpływało na poprawę warunków życia mieszkańców, a inne cechowała stagnacja gospodarcza, która prowadziła również do stagnacji społecznej (Parysek 2008). Tendencję do polaryzacji rozwoju wzmocniły jeszcze procesy globalizacji, które ze względu na poszukiwanie najlepszych efektów ekonomicznych w skali globalnej sprawiły, że miejscem koncentracji kapitału stały się



metropolie i największe aglomeracje miejskie, których dynamiczny rozwój prowadził do stagnacji gospodarczej pozostałych obszarów (Parysek, Strykiewicz 2004). Również dzisiaj istniejące warunki rynkowe, zachowania przestrzenne inwestorów, a także właściwości środowiska, które to elementy uważa się za zasadnicze przyczyny różnic w rozwoju regionalnym, sprawiają, że w niektóre miejsca napływa kapitał inwestycyjny, będący źródłem ich rozwoju, podczas gdy inne znajdują się w stanie głębokiego kryzysu społecznego i gospodarczego (Parysek 2008).

O tym, w jaki sposób zróżnicowana wielkość, złożoność oraz umiejętność wykorzystania potencjału rozwojowego wpływa na różne tempo rozwoju lokalnego i regionalnego, traktują liczne teorie polaryzacyjne rozwoju. Teoria rozwoju nierównoważonego (polaryzacji przestrzennej) Myrdala (1957) za przyczynę różnic uznaje cyklicznie powtarzające się, skumulowane procesy wzrostu i regresu. Rodzaj i nasilenie efektów „rozchodzenia się” impulsów rozwojowych oraz ich „wymywania” w przestrzeni wpływają na to, w jakim stopniu jednostki bardziej rozwinięte wzmacniają się kosztem innych, w których kumulują się zjawiska negatywne. W teorii polaryzacji sektorowej Schumpetera (1960) podstawowy czynnik powodujący różnicowania rozwoju w przestrzeni stanowią innowacje, ich upowszechnianie oraz wpływ, jaki wywierają na kolejne innowacje. W teorii nowej geografii ekonomicznej zapoczątkowanej pracami Krugmana (1991) rozwój regionalny definiuje się na podstawie dwóch przeciwstawnych tendencji do koncentracji i rozpraszania działalności gospodarczej w przestrzeni. Czynnikami rozwoju są wówczas: (1) zewnętrzne korzyści skali, wynikające z kontaktów producentów, podwykonawców i konsumentów, zróżnicowania rynku pracy oraz rozprzestrzeniania się wiedzy i informacji; (2) efekt popytu kreowany przez rynek wewnętrzny oraz koszty handlu związane przede wszystkim z kosztami transportu. W zależności od sytuacji wyjściowej w przestrzeni ekonomicznej oraz oddziaływania na powyższe czynniki różnice regionalne mogą się zwiększać lub wyrównywać. Zgodnie z teorią dyfuzji innowacji Hägerstrandta (1967), rozprzestrzenianie – dyfuzja innowacji (ekspansywna, relokacyjna) jest czynnikiem rozwoju regionów opóźnionych, może jednak napotykać różnego typu bariery (wygaszające, absorbujące, odbijające). Występowanie w przestrzeni miejsc bardziej i mniej uprzywilejowanych pod względem warunków rozwoju opisują również m.in. teoria biegunów wzrostu Perroux (1955), obszarów filtracji i infiltracji Hirschmana (1958) oraz teoria rdzenia i peryferii Friedmana (1972). Podkreślają one, że pewne dziedziny i impulsy rozwojowe mają tendencję do koncentracji w specyficznych miejscach w przestrzeni – odpowiednio: biegunach wzrostu, obszarach filtracji i rdzeniach, którymi są najczęściej obszary zurbanizowane, tworzące lepszy klimat dla inwestycji (por. Grosse 2002, Churski 2005a, 2008a, Parysek 2006, Miszczuk i in. 2008).

Czynniki i konsekwencje zróżnicowań między regionami, a przede wszystkim zróżnicowań między jednostkami lokalnymi wchodzącymi w ich skład, układają się w trudne do przerwania ciągi przyczynowo-skutkowe, które przedstawiono na rysunkach 1 i 2. Obrazują one problemy znane w ekonomii i geografii społeczno-ekonomicznej, których rozwiązanie trudno znaleźć, tak jak trudno zatrzymać polaryzację poziomu rozwoju między państwami bogatymi i biednymi i jak trudno wyciągnąć kraje biedne z ubóstwa i społeczno-gospodarczej stagnacji.

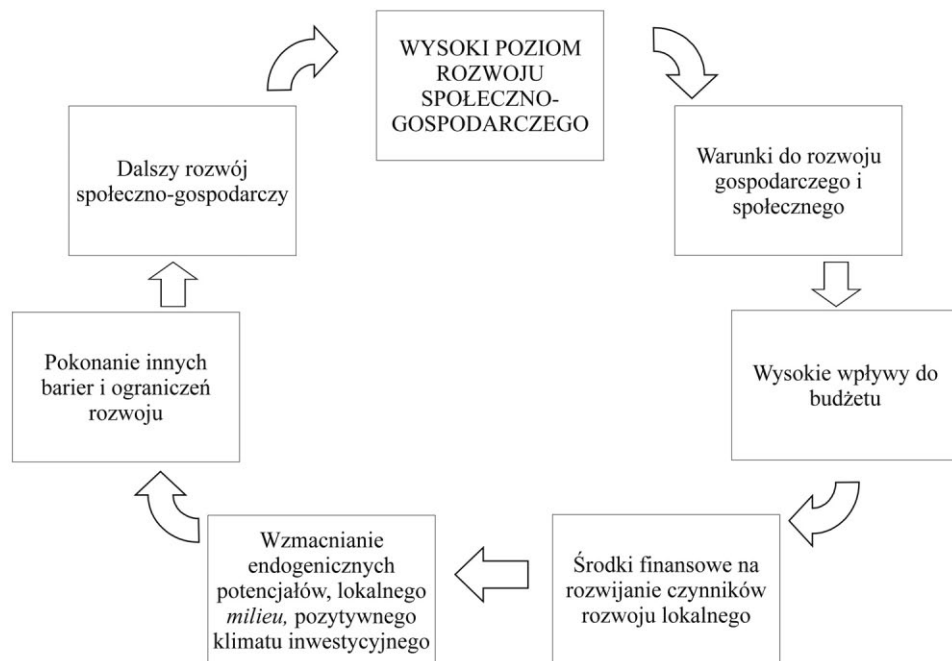
Schematy różnych ścieżek rozwoju w odniesieniu do zróżnicowania wewnątrz-regionalnego Polski są następujące:

1. Krąg wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (ryc. 1).

Gminy charakteryzujące się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, wyrażonym w rozwiniętej infrastrukturze społecznej i gospodarczej, korzystnej strukturze gospodarki, zamieszkiwaniem przez bogatych, przedsiębiorczych i wykształconych ludzi, wytwarzają warunki do rozwoju gospodarki (zarówno istniejących podmiotów, jak i lokalizacji nowych firm) oraz rozwoju społecznego (osobowego ludzi i do osiedlania się nowych mieszkańców). Powoduje to wysokie wpływy do budżetu, które mogą być przeznaczone na dalszą aktywizację czynników rozwoju lokalnego. W ten sposób wzmacniane są endogeniczne potencjały tych jednostek, ich *milieu*<sup>3</sup> oraz pozytywny klimat inwestycyjny. Pozwala to na pokonanie innych barier i ograniczeń rozwoju, prowadząc w konsekwencji do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

2. Krąg stagnacji społeczno-gospodarczej (ryc. 2).

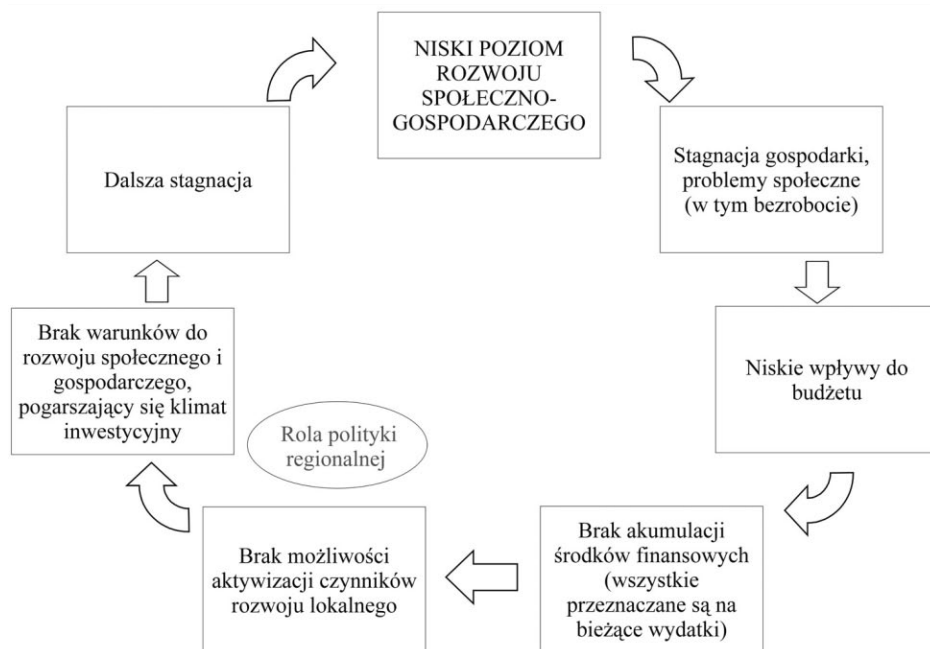
Podobnie jak impulsy rozwojowe kumulują się zjawiska i procesy niekorzystne, negatywne. Niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego przekłada się na stagnację podmiotów gospodarczych i problemy społeczne, w tym bezrobocie. Wyni-



Ryc. 1. Krąg wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

Źródło: opracowanie własne.

<sup>3</sup> *Milieu* – z fr. środowisko, otoczenie, zwłaszcza społeczne lub kulturalne. W gospodarce lokalnej terminem tym określa się zespół niemierzalnych cech i właściwości jakiegoś obszaru, które wpływają na klimat miejsca i jego atrakcyjność inwestycyjną.



Ryc. 2. Krąg stagnacji społeczno-gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

ka to z przestarzałych technologii, parametrów sieci infrastruktury, które wpływają na wyższe koszty produkcji i mniejszą konkurencyjność, co w konsekwencji uniemożliwia zwiększenie produkcji i nowe inwestycje. Powoduje to niskie wpływy do budżetów gmin, które realizując bieżące zadania i rozwiązując najpilniejsze problemy, nie akumulują środków finansowych, nie mając jednocześnie możliwości finansowania aktywizacji czynników rozwoju lokalnego. W sytuacji, gdy nie ma warunków do rozwoju społecznego i gospodarczego, pogarsza się klimat inwestycyjny i zachodzi dalsza stagnacja.

Aktywna polityka regionalna, zdaniem Paryska (2008: 16) powinna dotyczyć „działań prowadzących do restrukturyzacji rynków, zmiany zachowań inwestorów oraz poprawy stanu środowiska, nie tyle przyrodniczego, ile społeczno-gospodarczego, czego efektem powinien być wzrost konkurencyjności inwestycyjnej konkretnych miejsc”. W tym kontekście równie ważne co zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w skali kraju (w ramach polityki interregionalnej) jest zmniejszanie różnic wewnątrz regionów, między powiatami i gminami wchodzącymi w ich skład. Zadaniem władz powinno być zatem finansowe wsparcie takich projektów, które będą aktywizować czynniki rozwoju lokalnego jednostek mniej rozwiniętych, przeżywających trudności, by miały szansę na wyrwanie się z „błędneho kręgu stagnacji”.

O tym, jak trudno jest jednak nadrobić dystans do jednostek bardziej rozwiniętych, świadczyć może prosty przykład obrazujący wzrost hipotetycznego poziomu dobrobytu w oparciu o wskaźnik dynamiki:

Jednostka	Czas		$W_d$ (%)	gdzie:
	t	t+k		
A	100	300	300	$W_d = \frac{x_{t+k}}{x_t} \cdot 100\%$
B	40000	60000	150	
Różnica	39000	57000		

Źródło: opracowanie własne.

Jednostka A, która w momencie t była znacznie biedniejsza, w okresie k rozwinęła się dwa razy szybciej niż jednostka B (tempo 300% w porównaniu do 150%). Mimo to różnica między nimi znacząco wzrosła.

Całkowite zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między jednostkami różnego szczebla jest z rozmaitych przyczyn niemożliwe. Zgodnie z polityką regionalną Unii Europejskiej należy jednak dążyć jednocześnie do osiągnięcia trzeciego wymiaru spójności – spójności terytorialnej, dzięki której jednostki biedniejsze i zacofane będą mogły korzystać z dobrodziejstw jednostek bogatszych, bardziej rozwiniętych. Wskazówek w tym zakresie udziela unijna Zielona Księga na temat spójności terytorialnej (dokument z 2008 r.), w której zapisano, że działania władz powinny ogniskować się wokół trzech głównych komponentów:

- koncentracji – dostępności miast jako centrów wzrostu,
- powiązań – w odniesieniu do transportu, usług, przedsiębiorstw,
- współpracy – łączonych działań podejmowanych przez władze na różnych szczeblach.

Działania władz regionalnych wyrażające się w dążeniu do osiągnięcia trzech spójności: społecznej, gospodarczej i terytorialnej, podejmowane w sposób racjonalny i zaplanowany, powinny w konsekwencji prowadzić do poprawy jakości, warunków i poziomu życia osób zamieszkujących obszary zacofane, które bez zewnętrznego wsparcia nie miałyby szansy na dynamiczny rozwój.

## 2.2. Polityka regionalna i jej geneza w Unii Europejskiej

Zadaniem władz publicznych każdego państwa jest stymulowanie działań zmierzających do trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój jest podstawowym celem działań zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym. Odkąd Polska wstąpiła w 2004 r. do Unii Europejskiej, szczególnego znaczenia w rządzeniu krajem nabrała polityka rozwoju regionów, zwana polityką regionalną. Polityka ta, sięgająca początków Unii Europejskiej, stała się na początku XXI w. najważniejszą polityką tej organizacji, a Polska, chcąc partycypować w jej realizacji i być podmiotem wsparcia finansowego, musiała dostosować się do unijnych wymagań instytucjonalno-prawnych.

### 2.2.1. Pojęcie polityki regionalnej

Polityka regionalna to „całokształt świadomych działań władz publicznych, mających na celu inny sposób funkcjonowania i rozwój regionów, rozumianych jako terytorialne wspólnoty (systemy społeczne), niż miałyby miejsce bez tej interwencji” (Dutkowski 2008: 37). U podstaw formułowania celów polityki regionalnej leżą różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między regionami i wewnątrz nich. Wpływ na ich powstanie miały różne czynniki: położenie geograficzne i związane z tym warunki przyrodnicze, przeszłość historyczna, ukształtowany układ osadniczy, struktura gospodarki, poziom rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, potencjał ludzki i jego jakość, zdolności adaptacyjne do zmieniających się warunków politycznych, gospodarczych i społecznych, sytuacje kryzysowe, a nawet czynniki losowe. Przestrzenne zróżnicowanie tych elementów spowodowało, że jedne regiony rozwijały się dynamicznie i widoczna była poprawa warunków życia mieszkańców, a inne cechowała stagnacja i ubożenie społeczeństwa. Obecnie, na początku XXI w., za główne przyczyny różnic w rozwoju regionalnym w poszczególnych krajach uważa się: (1) uwarunkowania mechanizmu rynkowego, (2) decyzje inwestorów, (3) właściwości środowiska. To one sprawiają, że w pewne miejsca napływa kapitał inwestycyjny, będący źródłem ich dynamicznego rozwoju, podczas gdy inne znajdują się w stanie głębokiego kryzysu społecznego i gospodarczego (Parysek 2008). Polityka regionalna powinna zmierzać do zmniejszenia skali tych zróżnicowań za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym (Grosse 2000, Churski 2008b, Parysek 2008). Zadaniem podmiotów odpowiedzialnych za politykę regionalną jest zatem realizacja wszelkich działań mających na celu stymulowanie rozwoju w jednostkach mniej rozwiniętych i przeżywających trudności. Prowadzenie polityki rozwoju nie jest zadaniem łatwym ze względu na złożoność procesów mogących mieć wpływ na postęp społeczno-gospodarczy. Rozwój dokonuje się samoistnie, gdy dynamiczne procesy zachodzące pod wpływem określonych czynników generują charakter, tempo i kierunek zmian społeczno-gospodarczych, ale może to być również proces celowo ukierunkowany i stymulowany, gdy poprzez kształtowanie i wykorzystanie określonych czynników prorozwojowych zmierza się do realizacji określonych zadań (por. Chojnicki 1997). Rolą polityki regionalnej jest właśnie realizacja celowo ukierunkowanych działań zmierzających do poprawy warunków i aktywizacji celów rozwoju regionalnego, sterowanie procesem rozwoju poprzez wzmacnianie czynników rozwoju regionalnego. Jest to wyraz uporządkowanego interwencjonizmu, ingerencji w proces rozwoju (Churski 2008a). Zadaniem podmiotów odpowiedzialnych za politykę regionalną jest podejmowanie działań prowadzących do restrukturyzacji rynków, zmiany zachowań inwestorów oraz poprawy stanu środowiska, nie tyle przyrodniczego, ile społeczno-gospodarczego, czego efektem powinien być wzrost konkurencyjności inwestycyjnej konkretnych miejsc (Parysek 2008).

Sposób realizacji polityki regionalnej zależy od skali, w jakiej jest ona prowadzona. Wyróżnić można dwa podstawowe szczeble polityki regionalnej – politykę intraregionalną i interregionalną. Pierwsza z nich powinna być realizowana przez



regiony upodmiotowione w sensie kompetencyjnym i finansowym – może być skuteczna tylko, gdy poprzez warunki prawno-instytucjonalne władze regionalne otrzymają uprawnienia i środki finansowe na wykonywanie działań na obszarze, którym zarządzają (Churski 2008a: 34–35). W kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej region rozumieć należy jako „jednostkę polityczno-terytorialno-administracyjną usytuowaną bezpośrednio po centralnej władzy państwowej, wyposażoną w wybierane lub mianowane przedstawicielstwo polityczne, zabezpieczoną istnieniem rady regionalnej, ukonstytuowaną przez niższe, podległe jednostki terytorialne” (Rudnicki 2000: 18). W Polsce regionami w kontekście polityki regionalnej jest 16 województw. Polityka interregionalna obejmuje z kolei działania państwa wobec regionów. Państwo tworzy ramy prawne, wyznacza priorytety rozwoju oraz zapewnia dystrybucję środków przeznaczonych na politykę regionalną. Ważne jest odpowiednie łączenie działań polityki intraregionalnej i interregionalnej. Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej zupełnie inną rolę spełnia też ponadnarodowa polityka regionalna, gdyż to na poziomie europejskim ustalane są jej cele, źródła, formy i sposoby dofinansowania. Działania krajowe i subkrajowe (inter- i intraregionalne) uzupełniane są przez działania samorządu lokalnego i ponadlokalnego: gminnego i powiatowego, głównych realizatorów polityki rozwoju wewnątrz regionów i częstych beneficjentów środków.

### 2.2.2. Geneza polityki regionalnej<sup>4</sup>

Za symboliczny początek polityki regionalnej Unii Europejskiej uznaje się rok 1958, tj. moment wejścia w życie Traktatu Rzymskiego, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Akt ten stanowił, że „państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zapewnienia harmonijnego rozwoju, poprzez zredukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Pierwszym funduszem strukturalnym mającym za zadanie finansowanie zadań zmierzających do zwiększenia poziomu zatrudnienia w regionach Wspólnot Europejskich był utworzony w 1960 r. Europejski Fundusz Społeczny (EFS). W 1962 r. w ramach EWG stworzono podstawy wspólnych regulacji działalności rolnej – zdecydowano się m.in. na subwencjonowanie gospodarstw, wprowadzenie jednolitych cen na wybrane płody rolne oraz stosowanie proekologicznych stawek celnych. Z czasem politykę rolną oddzielono od polityki regionalnej i zaczęły funkcjonować jako dwie niezależne od siebie polityki sektorowe Unii Europejskiej. W roku 1968 zaczęto budować zaplecze instytucjonalne polityki regionalnej – utworzono wtedy specjalną instytucję do jej koordynowania, Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Początkowo wspierano rozwój tych regionów państw członkowskich Wspólnot Europejskich, które doświadczały trudności, a pomoc miała charakter doraźny i przybierała formę subwencji.

<sup>4</sup> Opis genezy polityki regionalnej Unii Europejskiej i jej syntetyczną charakterystykę znaleźć można na oficjalnych stronach internetowych Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Regionalnych (DG Regio) – [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) oraz Portalu Unii Europejskiej [www.europa.eu](http://www.europa.eu), a w zarysie również w książce I. Pietrzyk pt. „Polityka regionalna w Unii Europejskiej i państwach członkowskich” (2006).

Kryzys lat 70. XX w., ograniczone zasoby finansowe oraz perspektywa pierwszego poszerzenia Wspólnot Europejskich m.in. o Irlandię stały się bodźcem do reorientacji polityki regionalnej w kierunku jej planowania i racjonalizacji wydatków. W 1972 r. na szczycie państw EWG ustalono, że aby polityka regionalna przynosiła bardziej widoczne rezultaty, pomoc należy koncentrować w aspekcie merytorycznym, tj. poprzez konkretyzację celów, i w aspekcie przestrzennym, poprzez wyróżnienie obszarów problemowych tej polityki, tj. takich, które spełniają określone kryteria. W 1975 r. uruchomiono istniejący do dziś instrument finansowego wsparcia najsłabszych regionów państw członkowskich – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), finansujący projekty z zakresu rozwoju lokalnego, w tym głównie tworzenia miejsc pracy oraz wspierania małej i średniej przedsiębiorczości. Działalność Wspólnot Europejskich na rzecz rozwoju regionalnego przybrała wtedy formę planowanego, ewoluującego systemu pomocy strukturalnej. Obok EFRR, przeformulowano i wzmocniono finansowo: Europejski Fundusz Społeczny, który miał odtąd finansować większą liczbę działań z zakresu polityki społecznej i rynku pracy, m.in. w celu przeciwdziałania bezrobociu i podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz ochrony grup defaworyzowanych w społeczeństwie, a także Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczej będący elementem finansowym wspólnej polityki rolnej, wspierającym wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. Mimo przeformułowania celów i zasad finansowania polityki strukturalnej, do drugiej połowy lat 80. polityka regionalna Unii Europejskiej odgrywała niewielką rolę i przeznaczano na nią mniej niż 15% całego budżetu Wspólnoty. Nowe ramy dla polityki regionalnej stworzone zostały wraz z podpisaniem w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego. Do Traktatu Rzymskiego o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej wprowadzono w nowej części, zatytułowanej „Jedność gospodarcza i społeczna”, zapis o dążeniu do osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej, rozumianych jako konieczność zlikwidowania różnic i zacofania w rozwoju regionów Wspólnoty: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między regionami i ograniczenia słabiej uprzywilejowanych regionów” (art. 130a Traktatu o WE). Zapis ten stworzył podstawy do kolejnych reform unijnej polityki regionalnej, które przeprowadzone zostały dzięki inicjatywom Jacquesa Delorsa, francuskiego ekonomisty i polityka, od 1985 r. przewodniczącego Komisji Europejskiej Wspólnot Europejskich. Reformy te wynikały częściowo z zachodzących procesów gospodarczych (globalizacji, postmodernizacji, transformacji), a częściowo ze zmian składu członkowskiego i postępującej wraz z nimi integracji. W ramach tzw. I Pakietu Delorsa, przygotowanego w 1988 r., sprecyzowano kluczowe dla funkcjonowania całej późniejszej polityki spójności zasady. Są to:

1. Zasada koncentracji rozumiana jako konieczność koncentrowania merytorycznego (na wybranych działaniach) i przestrzennego (na wybranych obszarach) ograniczonych środków, jakimi dysponuje Wspólnota. W ten sposób podejmowane działania cechować miała większa efektywność.
2. Zasada programowania polegająca na tym, że nie należy kierować środków na wsparcie pojedynczych przedsięwzięć, a na działania zawarte w zintegrowa-

nych, wieloletnich programach rozwoju. W konsekwencji wprowadzenia tej zasady państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowywania dokumentów strategicznych, które miały zapewniać, że środki kierowane z budżetu UE będą wspierać długofalowy i zrównoważony rozwój regionów.

3. Zasada partnerstwa mówiąca o konieczności współpracy na etapie programowania wszystkich podmiotów zlokalizowanych w regionie. Uzgodnień powinny dokonywać między sobą podmioty publiczne różnego szczebla: unijnego, państwowego, regionalnego i lokalnego, a w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego władze publiczne powinny negocjować konsensus z organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi.
4. Zasada dodatkowości lub komplementarności, która mówi, że środki Unii Europejskiej nie mogą zastępować, ale mają jedynie uzupełniać środki przeznaczone na rozwój regionalny pochodzące z budżetu danego kraju czy regionu.

Przejawem koncentracji merytorycznej było sformułowanie 6 celów polityki regionalnej nastawionych na przeciwdziałanie bezrobociu oraz podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej zacofanych obszarów, w tym głównie obszarów rolniczych, przemysłowych i terenów wiejskich. Do wyznaczania obszarów kwalifikujących się do pomocy wprowadzono wtedy funkcjonującą do dzisiaj nomenklaturę NUTS – Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych<sup>5</sup>. Jednostki te powstają na bazie istniejących podziałów terytorialnych krajów i obejmują trzy poziomy regionalne: NUTS-1-3 i dwa lokalne: NUTS-4 i 5 lub LAU-1 i 2 (por. Grözinger i in. 2008). W Polsce poziom NUTS-1 tworzy obecnie 6 głównych regionów społeczno-ekonomicznych (ang. *major socio-economic regions*)<sup>6</sup>, obejmujących po kilka województw. NUTS-2 to województwa traktowane jako podstawowe regiony społeczno-ekonomiczne z punktu widzenia realizacji polityk regionalnych (ang. *basic regions for the application of regional policies*). Na tym poziomie rozdysponowywana jest znaczna część środków z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. NUTS-3 to poziom dodany w podziale specjalnym, obejmujący małe regiony do prowadzenia specyficznych badań (ang. *small regions for specific diagnoses*). Obejmuje 65 podregionów powstałych w wyniku połączenia powiatów, przypominających województwa sprzed reformy samorządowej z 1999 r. LAU-1 i LAU-2 to jednostki szczebla ponadlokalnego i lokalnego – odpowiednio powiaty i gminy.

W rezultacie reform wprowadzonych w ramach I Pakietu Delorsa podwojono wielkość środków finansowych na politykę regionalną WE, zwiększając udział Funduszy Strukturalnych w wydatkach budżetowych z 15% w 1988 r. do 31% w 1993 r. Rozszerzono też instrumenty finansowania polityki regionalnej poprzez wprowadzenie Inicjatyw Wspólnotowych. Przejawem praktyki etapowego, wieloletniego programowania i implementacji Funduszy Strukturalnych było wprowadzenie tzw.

<sup>5</sup> NUTS – od fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique* i ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*. Jednostki NUTS wprowadzono do europejskiego prawa w Council Regulation (EEC) No 2052/1988 on the task of the Structural Funds. Obecnie stosowany system NUTS znajduje swoje podstawy w rozporządzeniu (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) – rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1888/2005.

<sup>6</sup> W polskiej literaturze spotyka się niekiedy pojęcie „makroregionu”.

perspektyw finansowych, z których pierwsza przypadła na okres 1988–1993. W ten sposób wydatki mogły być planowane na kilka lat, a środki niewykorzystane w jednym roku przechodziły na następny.

Kolejna reforma polityki regionalnej, zwana II Pakietem Delorsa, miała miejsce na początku lat 90., tuż przed wejściem w życie w 1993 r. Traktatu z Maastricht o Ustanowieniu Unii Europejskiej (UE). Zwiększono wtedy udział środków strukturalnych w budżecie Wspólnoty do 35% oraz ustanowiono Finansowy Instrument Spójności, przekształcony później w Fundusz Spójności. Koncentracja merytoryczna oparta została na 7 nowych celach, z których trzy zorientowane zostały regionalnie, na obszarach problemowych. Zaczęto również przywiązywać większą wagę do wsparcia przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego na tych obszarach, ograniczając jednocześnie środki na rozwój kapitału materialnego. Choć wciąż finansowano zadania z zakresu budowy i modernizacji infrastruktury komunikacyjnej i ochrony środowiska, coraz częściej nacisk kładziony był na przedsięwzięcia wykorzystujące innowacje technologiczne i organizacyjne. Na mocy Traktatu z Maastricht utworzono również Komitet Regionów jako instytucję doradczą dla Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.

Trzecia ważna reforma unijnej polityki regionalnej była rezultatem uchwalenia w 1999 r. przez Komisję Europejską dokumentu „Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”. Dokument ten, zwany od nazwiska jego inicjatora również Pakietem Santera, określał strategię wzmocnienia UE, wzrostu jej konkurencyjności i zmodernizowania kluczowych polityk. Ustalał kierunki reform instytucjonalnych oraz reformy wspólnej polityki rolnej, metody osiągnięcia wzrostu zatrudnienia i poprawy poziomu życia oraz kierunki finansowania działalności UE z budżetu wspólnotowego w latach 2000–2006, w tym wydatków na cele strukturalne. Uproszczono wtedy zasady funkcjonowania polityki regionalnej i ułatwiono beneficjentom<sup>7</sup> dostęp do środków. Zwrócono również uwagę na niską, zdaniem urzędników, efektywność wydatkowania środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Z tego powodu zdecydowano się na dalszą koncentrację wsparcia poprzez ograniczenie liczby celów polityki regionalnej do trzech oraz zmniejszenie liczby Inicjatyw Wspólnotowych. Cele te w perspektywie finansowej 2000–2006 sformułowano następująco:

- aktywizacja obszarów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym (na ten cel przeznaczono ponad 2/3 Funduszy Strukturalnych);
- wsparcie przemian społeczno-ekonomicznych na obszarach wykazujących problemy strukturalne;
- wspieranie działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych i zatrudnienia.

<sup>7</sup> Beneficjent – to podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjujące i realizujące indywidualny projekt i otrzymujące pomoc publiczną. W ramach programów pomocy objętych art. 87 traktatu beneficjentami są przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne, realizujące indywidualny projekt i otrzymujące pomoc publiczną (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006).

Ustalono też, że wielkość środków, jakie państwo może otrzymać w ramach dofinansowania z budżetu polityki regionalnej w ciągu roku, nie może przekroczyć 4% jego PKB. Nakłady na politykę regionalną zostały zmniejszone z 36% do 26% budżetu Unii Europejskiej i wyniosły łącznie 213 mld euro. Było to związane z przeznaczeniem dodatkowych 39 mld euro na instrumenty przedakcesyjne i pomoc strukturalną dla państw, które do UE miały wstąpić w 2004 r. Przeznaczono też spore środki na wspólną politykę rolną. W 2004 r. nastąpiło zapowiadane rozszerzenie UE o 10 nowych państw – tym samym zwiększył się zasięg wsparcia w ramach polityki regionalnej. Od tego momentu wszystkie regiony Polski objęte zostały pomocą w ramach celu 1, a Polska – jako największe spośród nowych państw członkowskich – stała się jednocześnie największym beneficjentem środków.

## 2.3. Polityka regionalna Unii Europejskiej w okresie 2007–2013

Perspektywa finansowa polityki spójności – okres 2007–2013 – jest szczególna, gdyż po przyłączeniu w 2004 r. do Unii Europejskiej 10 nowych państw, w tym krajów byłego bloku komunistycznego Europy Środkowej, różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów wewnątrz Wspólnoty znacznie się powiększyły. W wyniku negocjacji szefów rządów i instytucji unijnych sformułowano trzy inne niż w poprzednich okresach cele polityki regionalnej. Polityka ta, prowadzona za pomocą omówionych poniżej instrumentów i modeli, ma prowadzić do konwergencji<sup>8</sup>, czyli zmniejszania się różnic w poziomie rozwoju regionów. Niezbędnym wymogiem Komisji Europejskiej dla określenia długofalowych efektów podejmowanych w polityce regionalnej działań jest systematyczna ewaluacja udzielanej pomocy finansowej.

### 2.3.1. Założenia polityki regionalnej jako polityki spójności

W okresie programowania polityki regionalnej Unii Europejskiej 2007–2013 nadzrędnym celem podejmowanych działań władz publicznych różnego szczebla stało się dążenie do osiągnięcia spójności pomiędzy 27 państwami członkowskimi i ich regionami znacząco różniącymi się pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Od 2007 r. politykę regionalną Unii Europejskiej zaczęto nawet nazywać polityką spójności, pomimo faktu, że nie wypracowano jednoznacznej definicji pojęcia „spójność”. Jak zaznaczał Molle (2007), było to raczej pojęcie polityczne, które rozumieć można jako taki stopień zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy europejskimi regionami, który jest społecznie i politycznie akceptowany. Istotą spójności nie jest dążenie do osiągnięcia stanu równo-

<sup>8</sup> Konwergencja od łac. *convergere* oznacza zbieranie się, tworzenie się zbieżności. Ten podstawowy w polityce regionalnej Unii Europejskiej termin oznacza wyrównywanie się różnic w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego między różnymi obszarami wewnątrz wspólnoty i stanowi cel podejmowanych działań. Więcej o metodach badania konwergencji w rozdziale 3.3.3.



wagi pod względem poszczególnych elementów społecznych i gospodarczych w regionach UE, a raczej proces integracji, spajania, wyrażany pozytywnymi zmianami w zakresie zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych państw członkowskich, regionów, grup społecznych (por. Gonciarski 2011). W literaturze przedmiotu wskazywane są elementy, które przede wszystkim mają podlegać pozytywnym zmianom w regionach mniej rozwiniętych. Wymiar gospodarczy spójności odnosi się do harmonizacji funkcjonowania całego układu ekonomicznego i możliwie pełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w jego częściach składowych (Gorzela 2009). Spójność gospodarczą należy wiązać z poziomem rozwoju gospodarczego regionu, wynikającym ze stanu i struktury gospodarki, rynku pracy oraz sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych i samorządu terytorialnego. Spójność społeczną traktować należy jako zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim obywatelom, minimalizowania rozbieżności między nimi, unikania procesu polaryzacji społecznej. Wzrost spójności społecznej może być osiągnięty przez realizację zasady równych szans – w dostępie do pracy, wykształcenia, awansu zawodowego; przez zwalczanie przejawów marginalizacji i dyskryminacji społecznej, a także poprzez stwarzanie warunków do rozwoju więzi społecznych (por. Churski 2009a).

Polityka regionalna w ostatnich okresach programowania, pomimo przeznaczenia na nią sporych środków, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Różnice pomiędzy regionami zamiast się zmniejszyć, zwiększyły się, a osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej regionów Wspólnoty stało się tym samym jeszcze trudniejsze (por. Churski 2008b). Podsumowanie dyskusji na temat przyszłości polityki regionalnej nastąpiło w opublikowanym przez Komisję Europejską w 2004 r. Trzecim Raporcie Kohezyjnym. Jednocześnie zaczęto poszukiwać nowego paradygmatu europejskiej polityki regionalnej, który w większym stopniu promowałby regionalną konkurencyjność i wzrost zatrudnienia, zwłaszcza wykorzystując wiedzę i innowacyjność jako siły napędowe gospodarki, oraz który efektywniej prowadziłby do osiągnięcia spójności ekonomicznej, społecznej i nowej – przestrzennej lub terytorialnej państw członkowskich (por. Kukliński i in. 2008). Takie ukierunkowanie działań wynikało również z przyjęcia w 2000 r. w Lizbonie tzw. Strategii Lizbońskiej (odnowionej w Göteborgu w 2001 r.) – dokumentu, który wskazywał na konieczność dążenia Unii Europejskiej do zostania najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. Spójność przestrzenną lub terytorialną zaczęto definiować jako takie zagospodarowanie przestrzeni, które stwarzałoby warunki dla wzrostu spójności ekonomicznej i społecznej, zapewniające komplementarność układu społeczno-ekonomicznego w regionie (por. Churski 2009a). Dotyczy ona zatem głównie zapewnienia optymalnych rozwiązań układów komunikacyjnych, które pozwolą na szybkie i łatwe przemieszczanie się z jednego miejsca w inne. Tym samym spójność nie oznacza zupełnego zniwelowania różnic – dzięki tanim i szybkim połączeniom transportowym, biedniejsze obszary mogą korzystać z dobrodziejstw silnych i wciąż rozwijających się miast i centrów wzrostów. Spójność terytorialna jako wymiar spójności równie istotny co spójność społeczna i ekonomiczna została w 2007 r. wpisana jako cel działań w Traktacie z Lizbony, zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Euro-

pejską (zob. Territorial Cohesion 2009). Jednocześnie sformułowania Trzeciego Raportu na temat spójności stały się swoistym przyczynkiem do ożywionej dyskusji na temat możliwych wariantów prowadzenia polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013 (Woźniak 2007). Brak dotychczasowych sukcesów w realizacji Strategii Lizbońskiej oraz konflikt między bogatymi płatnikami netto budżetu unijnego a uboższymi państwami będącymi głównymi beneficjentami jego środków doprowadził do sformułowania dwóch wariantów odnoszących się do przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej. Pierwszy z nich zakładał dalsze prowadzenie działań zmierzających do zwiększania spójności regionów państw członkowskich, czyli utrzymanie jako najważniejszego celu polityki spójności wspierania regionów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym. Zgodnie z tym podejściem środki Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności nadal byłyby kierowane do obszarów problemowych spełniających określone kryteria w celu jak najszybszego wyrównania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Idea ta, określana mianem „Europy zamożnej, stabilnej i solidarnej”, była popierana przez słabsze ekonomicznie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Drugi wariant wskazywał na konieczność realizacji postanowień Strategii Lizbońskiej. Zgodnie z tym podejściem twierdzono, że środki Funduszy Strukturalnych należy skoncentrować w regionach o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, aby stworzyć tym regionom warunki do jeszcze szybszego rozwoju i tym samym doprowadzić do realizacji celu głównego Strategii Lizbońskiej: stworzenia gospodarki konkurencyjnej wobec światowych potęg gospodarczych, głównie Stanów Zjednoczonych i Azji południowo-wschodniej. W ten sposób nastąpiłaby realizacja idei „Europy jako mocarstwa”. Zakładano jednocześnie, że dynamiczny rozwój silnych i bogatych regionów-rdzeni, będzie korzystnie oddziaływał na obszary słabsze – peryferia. Za tym wariantem, stanowiącym nowość w dotychczasowej historii unijnej polityki regionalnej, opowiadały się najbogatsze państwa członkowskie Wspólnoty (Szul 2004, Bouvet, Dall’erba 2010, Grosse 2010).

Dyskusja nad polityką regionalną doprowadziła do zasadniczych zmian w polityce spójności w okresie 2007–2013. Założenia reformy są kompromisem pomiędzy przedstawionymi wariantami. Nowością służącą koncentracji wsparcia jest przeformułowanie celów i wprowadzenie w miejsce zarządzanych centralnie programów – programów regionalnych. Zrezygnowano z inicjatyw wspólnotowych i włączono wspierane przez nie interwencje do trzech nowych celów o charakterze regionalnym. Wprowadzono również zasadnicze zmiany w Funduszach Strukturalnych, polegające na ograniczeniu ich liczby do dwóch: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zaproponowano ponadto, aby Fundusz Spójności stanowił element polityki spójności i podlegał tym samym zasadom co Fundusze Strukturalne, przenosząc jednocześnie pozostałe fundusze do Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Wprowadzono również dodatkowe, wspólne inicjatywy Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w postaci zwrotnych źródeł finansowania. Są nimi: *JEREMIE* – program wzmocnienia funduszy pożyczkowych, poręczeniowych oraz inwestycyjnych wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa; *JESSICA* – program wspierania in-

westycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich oraz JASPERS – program pomocy technicznej dla nowych państw członkowskich wspierający przygotowanie dużych projektów infrastrukturalnych w zakresie ochrony środowiska i transportu<sup>9</sup>. Kolejną ważną zmianą jest także wprowadzenie zasady tzw. *earmarkingu* Funduszy Strukturalnych, oznaczającej podporządkowanie realizacji polityki spójności założeniom odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz przeznaczenie na ten cel od 60 do 75% całości środków w ramach każdego programu operacyjnego. Uproszczono ponadto procedury aplikacyjne i realizacyjne programów m.in. poprzez: (1) ograniczenie liczby rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej do jednego, (2) zrezygnowanie z wielofunduszowego finansowania programów operacyjnych na rzecz programów jednofunduszowych, (3) wprowadzenie bardziej liberalnych zasad kwalifikowalności<sup>10</sup> kosztów projektu, (4) zwiększenie decyzyjności władz regionalnych poprzez umożliwienie im przygotowania indykatywnych list największych projektów realizowanych przy użyciu środków z regionalnych programów, jak również (5) zwiększenie okresu zamykania projektów, wydłużając zasadę  $n+2$  (rozliczenie 2 lata po zakończeniu projektu) do formuły  $n+3$  (3 lata po zakończeniu), obejmując nią również projekty współfinansowane z Funduszu Spójności (zob. też Bachtler 2007).

Polityka regionalna jest ważną, lecz nie jedyną polityką wspólnotową Unii Europejskiej. Równie istotne z punktu widzenia strategicznych interesów Polski są m.in. wspólna polityka bezpieczeństwa i zagraniczna, wspólna polityka handlowa, celna i walutowa czy polityka transportowa. Ponadto wszystkie polityki sektorowe powinny być oparte na tzw. politykach horyzontalnych wyznaczających pryncypia podejmowanych działań. Zaliczają się do nich:

- polityka ochrony środowiska,
- polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- polityka równych szans kobiet i mężczyzn,
- polityka zatrudnienia (A New Treaty... 2009).

### 2.3.2. Cele i podział środków na politykę regionalną

Na działania wspierające rozwój regionów w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 przeznaczonych zostało około 307,6 mld euro, czyli ponad 1/3 budżetu planowanego na ten okres (ryc. 3).

Głównym celem polityki spójności i jej instrumentów na lata 2007–2013 jest większy wzrost gospodarczy oraz więcej miejsc pracy we wszystkich regionach i

<sup>9</sup> JEREMIE – od ang. *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – Wspólne Europejskie Zasoby dla Przedsiębiorstw od Średnich do Mikro, JESSICA – od ang. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Zrównoważonego Inwestowania w Obszarach Miejskich, JASPERS – od ang. *Joint Assistance to Support Projects In European Regions* – Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów.

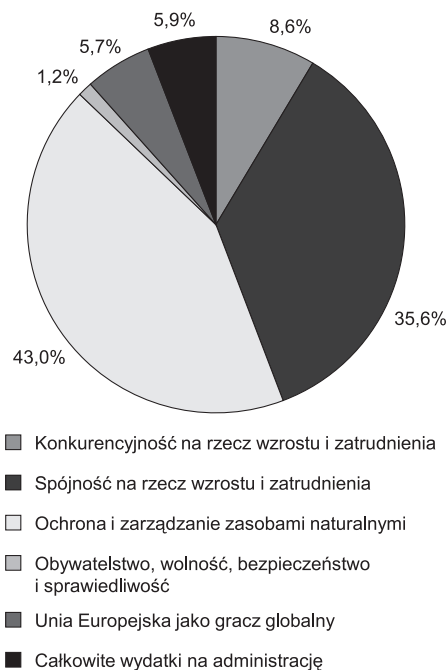
<sup>10</sup> Kwalifikowalność – oznacza możliwość otrzymania wsparcia ze środków programu i zachodzi w wypadku, gdy wydatki zostały faktycznie poniesione pomiędzy datą przedłożenia Komisji programów operacyjnych lub od dnia 1 stycznia 2007 r., w zależności od tego, który z tych terminów jest wcześniejszy, a dniem 31 grudnia 2015 r. (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006).

miastach Unii Europejskiej (zob. Working for the regions... 2008). Cel ten składa się z trzech celów szczegółowych:

Cel 1 – konwergencja – ma za zadanie zmniejszyć różnice w poziomie rozwoju między regionami Unii Europejskiej. Do otrzymania środków z puli tego celu kwalifikują się te regiony Unii Europejskiej, w których PKB jest niższy od 75% średniego PKB UE. W obecnej perspektywie finansowej cel 1 dotyczy 84 regionów w 17 krajach członkowskich, liczących łącznie 154 mln mieszkańców, oraz dodatkowo 16 regionów zwanych regionami *phasing out*, czyli regionami stopniowo wyłączanymi z programu, zamieszkałych przez 16,4 mln ludności<sup>11</sup>. Kwota dostępna w ramach konwergencji wynosi 282,8 mld euro i stanowi 81,5% wszystkich środków polityki spójności. Jest ona podzielona między regiony konwergencji (do których zaliczone są wszystkie województwa Polski), o łącznej kwocie 199,3 mld euro, regiony stopniowo wyłączane z programu, na które przeznaczono 13,9 mld euro oraz środki na duże projekty infrastrukturalne i środowiskowe finansowane z Funduszu Spójności, które trafiają do budżetów centralnych 15 biedniejszych państw członkowskich, o łącznej kwocie alokacji w wysokości 69,6 mld euro.

Cel ten wynika z zasady solidarności między zamożniejszymi i mniej zamożnymi państwami członkowskimi. Państwa bogate wpłacają do budżetu UE więcej niż otrzymują, ale mogą uzyskiwać różne korzyści z nowoczesnej infrastruktury i produkcji w krajach uboższych, zrównoważonego korzystania z zasobów oraz lepszego wykształcenia i przygotowania zawodowego mieszkańców całej Wspólnoty (zob. ryc. 4).

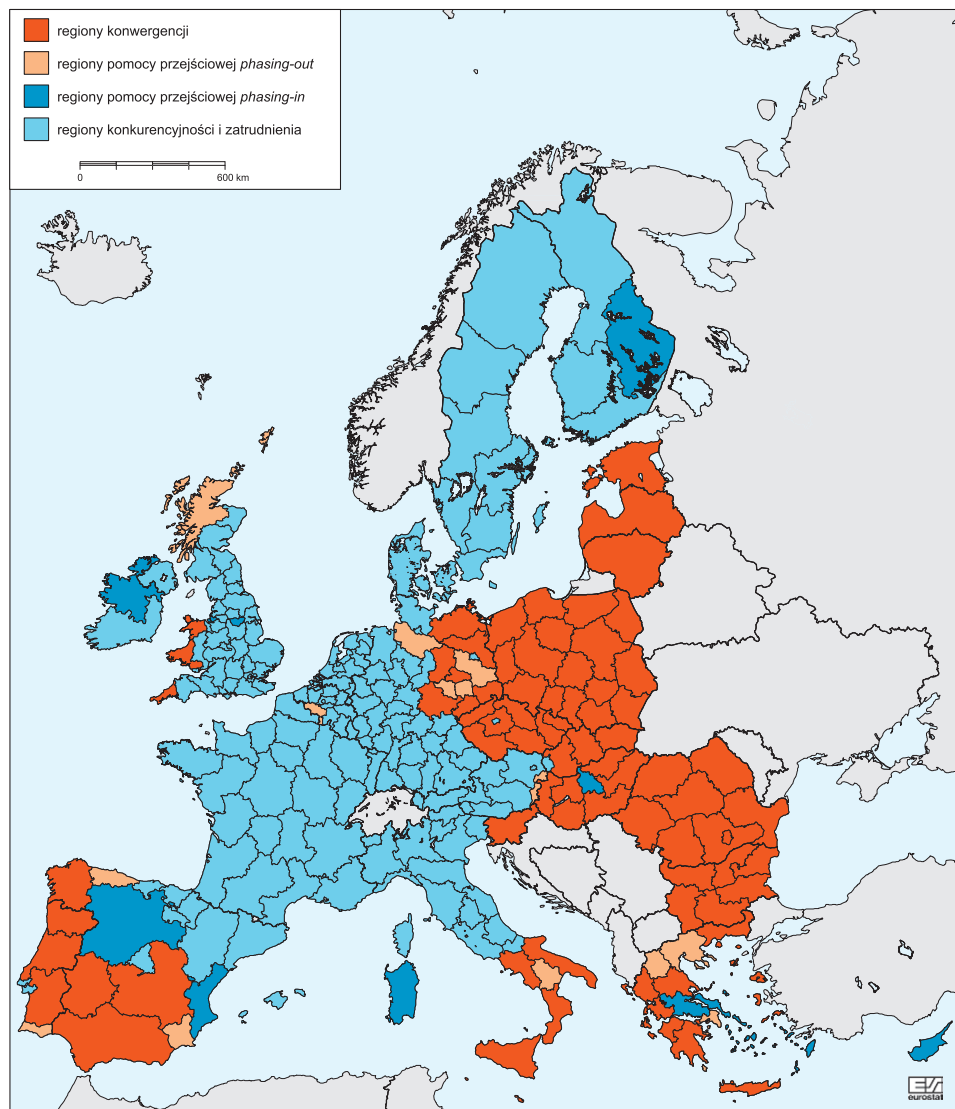
Cel 2 – konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – został sformułowany pod kątem obszarów bogatych, które zdaniem decydentów UE i Komisji Europejskiej też powinny partycypować w podziale środków unijnych. Działania w tym celu mają się koncentrować na wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności tych regionów, których PKB jest wyższy niż 75% średniej unijnej – tym samym do tego celu kwalifikuje się 168 regionów w 19 państwach członkowskich, zamieszkałych



Ryc. 3. Ramowy budżet Unii Europejskiej na lata 2007–2013

Źródło: oficjalny portal Komisji Europejskiej [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (2010).

<sup>11</sup> PKB regionów *phasing out* (z ang. stopniowo wyłączane) tylko nieznacznie przekracza minimum 75% średniego PKB UE kwalifikującego do uzyskania pomocy z polityki spójności w ramach celu 1 z powodu statystycznego efektu rozszerzenia Wspólnoty. W 2004 r., po przyłączeniu do UE 10 nowych, mniej zamożnych państw Europy Wschodniej, średni poziom PKB na 1 mieszkańca znacznie się obniżył.



Ryc. 4. Obszary kwalifikowalne do pomocy w ramach Celu 1 i 2 Polityki Spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013

Źródło: oficjalny portal Komisji Europejskiej [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (2010).

łącznie przez 314 mln osób. 13 z tych regionów, o łącznej liczbie ludności 19 mln, to tzw. obszary przejściowe *phasing in*<sup>12</sup> objęte specjalnymi przydziałami środków z powodu ich wcześniejszego statusu regionów objętych celem 1. Na ten cel prze-

<sup>12</sup> Regiony *phasing in* (z ang. stopniowo wprowadzane) to te, w których naturalny rozwój gospodarczy spowodował wzrost poziomu rozwoju wyrażanego PKB na 1 mieszkańca powyżej progu dopuszczalności korzystania z Funduszy Strukturalnych, tzn. pułapu 75% średniej unijnej. Są to regiony o relatywnie niskim stanie zainwestowania, stąd wciąż potrzebują środków na doganianie regionów bogatszych.



znaczono 54,9 mld euro, w tym 11,4 mld euro na obszary przejściowe, czyli 16% całkowitej kwoty przeznaczonej na politykę spójności.

Cel 3 – europejska współpraca terytorialna – jego zadaniem jest finansowe wspieranie programów współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej. Założeniem była chęć wspólnego rozwiązywania problemów i odnoszenia korzyści poprzez budowę sieci powiązań między regionami i miastami, jednocześnie ucząc się wzajemnie na swoich doświadczeniach i błędach. Kwota 8,7 mld euro przeznaczona na ten cel stanowi 2,5% budżetu polityki spójności na lata 2007–2013 i została podzielona w następujący sposób: 6,44 mld euro na współpracę transgraniczną, 1,83 mld euro na współpracę ponadnarodową oraz 445 mln euro na współpracę międzyregionalną i sieci. Co ważne, w jej ramach możliwe jest finansowanie programów rozwoju zarówno regionów położonych na granicy dwóch krajów UE, jak i współpracy z regionami i miastami państw kandydujących do członkostwa, potencjalnych państw członkowskich i państw trzecich (por. *Working for the regions...* 2008).

Trzy cele polityki regionalnej na okres 2007–2013 są finansowane przez trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności. Dwa pierwsze określa się często jako fundusze strukturalne, wszystkie trzy nazywane są funduszami europejskimi. Działania współfinansowane ze środków EFRR w ramach celu konwergencja koncentrują się na wzmocnieniu infrastruktury, konkurencyjności gospodarki, badaniach, innowacyjności i zrównoważonym rozwoju biedniejszych regionów UE. Działania podejmowane w ramach celu konkurencyjność koncentrują się na trzech priorytetach, którymi są: innowacyjność i gospodarka oparta na wiedzy, ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie ryzyku oraz dostępność do transportu i telekomunikacji poza głównymi centrami miejskimi. EFRR jest również źródłem środków na europejską współpracę terytorialną, w ramach której finansowane są działania związane z współpracą transgraniczną, współpracą ponadnarodową oraz współpracą międzyregionalną i sieciami. Europejski Fundusz Społeczny ma na celu przewidywanie zmian społecznych i gospodarczych oraz zarządzanie nimi w całej UE w ramach obu celów – konwergencji oraz regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia. Środki z tego funduszu kierowane są na cztery obszary działania: wzrost zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, ułatwianie dostępu do zatrudnienia i udziału w rynku pracy, wzmocnienie integracji społecznej poprzez zwalczanie dyskryminacji i ułatwienie dostępu do rynku pracy osobom społecznie upośledzonym oraz propagowanie reform w dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej. W ramach celu konwergencja EFS wspiera również działania zmierzające do podniesienia poziomu edukacji i szkoleń, jednocześnie przyczyniając się do wzmocnienia zdolności instytucjonalnej i efektywności administracji publicznej. Z Funduszu Spójności finansowane są duże projekty infrastruktury transportowej i środowiskowej (zob. tab. 1).

Do najważniejszych dziedzin inwestycji w ramach polityki spójności należą:

- wiedza i innowacyjność – wsparcie finansowe przeznaczone na ośrodki badawcze i ich infrastrukturę, transfer technologii i innowacyjność w przedsiębiorstwach oraz na tworzenie i rozpowszechnianie technologii informatycznych i komunikacyjnych;

Tabela 1. Alokacja oraz Fundusze Strukturalne i instrumenty finansowe polityki spójności w układzie celów w okresie 2007–2013

Cele	Alokacja		Fundusze Strukturalne i instrumenty finansowe		
	(mld euro)	(%)			
1. Konwergencja	282,8	81,5	EFRR	EFS	Fundusz Spójności
2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	54,9	16	EFRR	EFS	–
3. Europejska współpraca terytorialna	8,7	2,5	EFRR	–	–
Suma	346,4	100%	–	–	–
Typy projektów			Projekty „twarde”: infrastruktura, innowacje w przedsiębiorstwach, inwestycje	Projekty „miękkie”: szkolenia zawodowe, współpraca, pomoc w zatrudnieniu	Duże projekty infrastruktury transportowej i środowiskowej
Beneficjenci środków			Wszystkie państwa i regiony członkowskie		Kraje członkowskie z PKB na mieszkańca <90% średniej UE-27

Źródło: opracowanie na podstawie Working for the Regions... (2008) oraz portalu Komisji Europejskiej [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (2010).

- transport – środki na zwiększenie dostępności regionów, na wsparcie sieci trans-europejskich oraz inwestycje w przyjazne środowisku usługi transportowe, zwłaszcza na terenach miejskich;
- ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie ryzyku – fundusze na inwestycje w infrastrukturę zaopatrzenia w wodę pitną i oczyszczanie ścieków, usuwanie zanieczyszczeń gruntu w celu przygotowania go do nowego wykorzystania gospodarczego oraz ochronę przed ryzykiem w zakresie ochrony środowiska;
- zasoby ludzkie – środki na edukację, szkolenia, zatrudnienie i integrację społeczną (Working for the regions... 2008).

Pozostałe działania dotyczą propagowania przedsiębiorczości, sieci energetycznych i efektywności energetycznej, rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich, turystyki, kultury oraz zwiększania zdolności instytucjonalnej i efektywności administracji publicznej. Co ważne, ww. dziedziny powinny być uwzględnione we wszystkich programach, z których współfinansowane są zadania polityki regionalnej, a podział środków między priorytety w każdym programie ma odzwierciedlać podział dokonany na szczeblu unijnym. Zgodnie z zasadą tzw. *earmarkingu* funduszy zawartą w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013, konieczne jest przeznaczenie 60% dostępnych środków w ramach celu konwergencja oraz 75% we wszystkich innych re-

gionach na działania wspierające badania i innowacje, społeczeństwo informacyjne, zrównoważony rozwój, efektywność gospodarczą i rozwój zasobów ludzkich. Tym samym możliwa będzie realizacja założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej mówiących o tym, że Europa dąży do stania się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową.

Rekordowa kwota 346,4 mld euro na instrumenty polityki spójności w latach 2007–2013 miała w założeniu zwiększyć wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich średnio o 6% i doprowadzić do utworzenia około 2 mln nowych miejsc pracy. W okresie programowania niemożliwy był jednak do przewidzenia ogólnosiwiatowy kryzys ekonomiczny rynku finansowego i bankowego<sup>13</sup>, który pojawił się w 2007 r., a który nadal ma wpływ na gospodarki wszystkich krajów Unii Europejskiej. W części z nich nastąpiło spowolnienie gospodarcze, w części realny kryzys przejawiający się w spadku PKB przez dwa lub więcej kwartałów z rzędu. To spowodowało, że w pierwszych latach okresu programowania zamiast tworzenia nowych miejsc pracy i kreowania wzrostu gospodarczego środki finansowe Unii Europejskiej mogły jedynie ograniczać skalę zwolnień i skutki dokonującej się recesji (Grosse 2010). W unijnym budżecie na 2010 r. przeznaczono aż 64,3 mld euro (45% rocznego budżetu) na szerokie spektrum działań mających za zadanie przywrócenie wzrostu gospodarczego i miejsc pracy.

Komisja Europejska wyznacza również cele polityki spójności oddzielnie dla wszystkich krajów objętych tą polityką. Dla Polski w 2006 r., czyli w momencie programowania finansowania okresu 2007–2013, wyglądały one następująco:

- stworzenie 3,5 mln miejsc pracy w celu zwiększenia zatrudnienia do 60% do 2013 r. (52,8% w 2005 r.),
- zwiększenie nakładów na badania i innowacje do 1,5% PKB (w 2005 r. 0,57%),
- potrojenie długości autostrad i kolei,
- zwiększenie udziału energii odnawialnej do 8,5% (2,9% w 2005 r.),
- zwiększenie PKB na mieszkańca z 51% średniej UE w 2006 r. do 65%.

Wśród wyznaczonych dla naszego kraju priorytetów programowych znalazły się:

- poprawa skuteczności administracji publicznej,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego,
- modernizacja infrastruktury,
- wsparcie konkurencyjnych i innowacyjnych przedsiębiorstw,
- zwiększenie konkurencyjności regionów,
- rozwój obszarów wiejskich (Working for the regions... 2008).

O ile środki przeznaczane na priorytety programowe z pewnością przyniosą widoczne rezultaty, o tyle osiągnięcie pułapów w wyznaczonych dla Polski celach jest co najmniej wątpliwe. Zdaniem Komisji Europejskiej lepsze jest jednak nieosiągnięcie ambitnych celów niż założenie zbyt niskich pułapów, które mogłyby spowodować nieefektywność i nieracjonalność podejmowanych działań.

<sup>13</sup> Kryzys finansowy spowodowany został zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., by wkrótce wywołać negatywne skutki gospodarcze w wielu rozwiniętych krajach świata, również w państwach Unii Europejskiej.

### 2.3.3. Instrumenty i modele prowadzenia polityki regionalnej

Proces programowania polityki rozwoju regionalnego poprzedzony musi zostać identyfikacją i analizą warunków, w jakich ta polityka będzie prowadzona. Churski (2008a) za Bachtlerem (1997) podkreśla, że istnieje szerokie spektrum współzależnych i współwystępujących instrumentów polityki regionalnej, wśród których wyróżnia się:

- instrumenty finansowe – zasoby kapitału, które służą bezpośrednim inwestycjom w istniejące przedsiębiorstwa i budynki użyteczności publicznej, głównie na obszarach problemowych,
- instrumenty inwestycyjne – służą poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej,
- instrumenty informacyjne – służą rozwojowi szeroko rozumianego otoczenia biznesu poprzez wspieranie działalności informacyjnej, doradczej, konsultacyjnej, edukacyjnej, szkoleniowej i badawczej,
- instrumenty legislacyjne – służą zapewnieniu właściwej organizacji procesu programowania i realizacji polityki regionalnej poprzez wskazanie podmiotów, określenie kompetencji oraz wskazanie zasad, kolejności i zakresu podejmowanych działań.

W polskich warunkach najważniejszą rolę odgrywają instrumenty finansowe i inwestycyjne, które dostarczają środki pieniężne na bezpośrednie wsparcie podmiotów publicznych i prywatnych, jak również na inwestycje zapewniające odpowiednie warunki ich funkcjonowania. Nie bez znaczenia są też podstawy prawne polityki regionalnej i układ instytucjonalny rozumiany jako zespół instytucji i organizacji odpowiedzialnych za sterowanie i programowanie rozwoju, promowanie działań prorozwojowych oraz monitoring i kontrolę postępów w tym zakresie. Zarówno instrumenty legislacyjne, jak i informacyjne realizowane są nie tylko na poziomie regionalnym, ale i krajowym oraz ponadnarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji Unii Europejskiej.

Pierwsze lata obecnego okresu programowania polityki regionalnej Unii Europejskiej – lat 2007–2013 – były czasem dyskusji nad najważniejszym z punktu widzenia potencjalnych efektów sposobem prowadzenia polityki regionalnej. Początkowo funkcjonowały dwa komplementarne modele rozwoju regionalnego. Podstawowym, tradycyjnym modelem był model wyrównawczy zakładający, że podstawową barierą w rozwoju jest występowanie dużych różnicowań społeczno-ekonomicznych. Celem polityki powinno być zatem wspieranie regionów i miejsc problemowych, marginalizowanych, by zmniejszyć ich dystans w stosunku do regionów i ośrodków silnych. Drugi, model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozwoju zakładał, że bariery rozwojowe mogą występować zarówno na obszarach problemowych, jak i na obszarach wzrostu, o dobrej sytuacji społeczno-ekonomicznej. W ramach polityki regionalnej należy wspierać finansowo zarówno obszary biedne, marginalizowane, jak i obszary wzrostu, tak by w pełni wykorzystać potencjał endogeniczny ich obu. Różnicowanie rozwoju jest w tym modelu kreatywne gospodarczo, bowiem wsparcie najsilniejszych prowadzi do zwiększenia ich potencjału rozwojowego, które na zasadzie dyfuzji przenosi się i pozytywnie oddziałuje na te-

reny otaczające, tym samym przyczyniając się do zmniejszenia skali zróżnicowań społeczno-gospodarczych (Churski 2009a). W dyskusjach prowadzonych na szczeblu krajowym i regionalnym podkreślano, że nazwa polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju powinna zostać zmieniona, gdyż – zdaniem niektórych – z góry wskazuje, że decydenci zakładają istnienie różnic (polaryzację rozwoju), pewien naturalny podział na „lepszyc” i „gorszych”. Jakkolwiek zarzuty te nie są uzasadnione, obecnie mówi się o dyfuzyjno-absorpcyjnym modelu rozwoju. Model ten jest w założeniach podobny: wsparcie powinno być kierowane zarówno do biegunów wzrostu, jak i obszarów problemowych, bardziej jednak akcentuje, że impulsy rozwojowe powinny podlegać dyfuzji z ośrodków rozwiniętych, silnych i być absorbowane w miejscach o niższym poziomie rozwoju (Dyba 2012).

### 2.3.4. Ewaluacja polityki regionalnej

W rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeprowadzenia ewaluacji pomocy finansowej z funduszy strukturalnych.

Według Dutkowskiego (2008: 36) ewaluacja to „wieloaspektowa ocena działań zbiorowych, zwłaszcza podmiotów publicznych lub podmiotów prywatnych korzystających z funduszy publicznych”. Zdaniem autora pojęcie to tym różni się od oceny, że dotyczy długofalowych, wielopodmiotowych i złożonych działań zbiorowych, a nie pojedynczych przedsięwzięć. Zawiera jednak element wartościowania, bo obok opisów ocenianych stanów w formie liczb, dąży do porównania tych stanów z jakościowo wyrażonymi potrzebami i oczekiwaniami.

Olejniczak i in. (2008: 111) definiują ewaluację jako „systematyczne badanie, prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach, którego celem jest oszacowanie (w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów) jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych”. Autorzy podkreślają, że kluczowym elementem odróżniającym ewaluację od badań stricte naukowych jest połączenie empirii i diagnozy (elementu wyjaśniającego) z charakterem normatywnym (osądem o wartości danej interwencji). Ewaluację traktować można zatem jako coś więcej niż tylko metodę badawczą – oprócz analizy przeprowadzonej w oparciu o jasne kryteria zawiera bowiem próbę oceny, oszacowania wartości interwencji publicznych.

Według rozporządzenia Rady UE nr 1083/2006 ewaluacja ma na celu poprawę „jakości, skuteczności i spójności pomocy z funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju (...)”. Wyróżnić można ewaluacje strategiczne, których celem jest analiza programów operacyjnych w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych, oraz ewaluacje operacyjne, których celem jest wspieranie procesu monitorowania tych programów ([www.ewaluacja.gov.pl](http://www.ewaluacja.gov.pl) 2010). Ze względu na moment przeprowadzania ewaluacji wyróżnia się ewaluację



ex-ante, przed rozpoczęciem programu operacyjnego, ewaluację bieżącą lub ewaluację on-going, dokonywaną w trakcie realizacji programu, oraz ewaluację ex-post, przeprowadzaną po zakończeniu programu. Celem ewaluacji bieżącej, której przykładem jest niniejsza praca, jest śledzenie bieżących efektów interwencji, sformułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia wdrażania programu oraz dostarczenie wskazówek potrzebnych do sporządzania kolejnych dokumentów strategicznych i operacyjnych w przyszłości.

Jak wspomniano, ewaluacja zawiera w sobie element uznaniowości. Celem zapewnienia jak najrzetelniejszych wyników przeprowadzanych ewaluacji, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne wprowadziło katalog kryteriów (standardów) ewaluacyjnych, do których powinny się stosować podmioty przeprowadzające tego typu analizy. Kryteria te obejmują:

- trafność, która pozwala ocenić, na ile cele programu odpowiadają potrzebom i priorytetom danego sektora czy regionu;
- efektywność, która pozwala ocenić poziom ekonomiczności danego programu, czyli stosunku poniesionych nakładów do uzyskanych wyników;
- skuteczność, która zmierza do oceny stopnia osiągnięcia celów;
- użyteczność pozwalająca na ocenę, do jakiego stopnia produkty, rezultaty i oddziaływania programu odpowiadają potrzebom grupy docelowej;
- trwałość, dzięki której możliwa jest ocena możliwości utrzymania się pozytywnych zmian wywołanych oddziaływaniem projektu po jego zakończeniu (Standardy ewaluacji PTE 2008).

## 2.4. Podstawy prawne i finansowanie polityki regionalnej w Polsce w okresie 2007–2013

Organizacja i zasady funkcjonowania polityki regionalnej szczegółowo opisane są w licznych aktach prawnych i dokumentach. Kluczowe dla kształtu polityki regionalnej we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej są dokumenty strategiczne, rozporządzenia i dyrektywy uchwalane na szczeblu unijnym, głównie przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej. W oparciu o wytyczne unijne również i w Polsce powstały akty prawne i dokumenty krajowe, które w badanym okresie 2007–2013 stanowią podstawę prowadzenia polityki rozwoju regionów. Przedstawiona poniżej charakterystyka tych dokumentów ma na celu przybliżyć ramy działań podejmowanych przez państwo i władze regionalne oraz wykazać, że proces ustalania celów i kierunków wsparcia jest procesem zaplanowanym, opartym na doświadczeniach unijnych i polskich specjalistów. Na zakończenie przedstawiony został podział środków przyznanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej na realizację polityki regionalnej w okresie 2007–2013.

### 2.4.1. Dokumenty i akty prawa unijnego

Na dorobek prawny wspólnotowy (z franc. *Acquis Communautaire*) składają się prawo pierwotne oraz prawo wtórne. Do prawa pierwotnego zalicza się wszystkie

traktaty założycielskie i akcesyjne oraz zmieniające je umowy międzynarodowe ([www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl), 2010). Najważniejszym traktatem założycielskim jest Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w 1993 r., i zmieniające go Traktat Amsterdamski (funkcjonujący od maja 1997 r.), Traktat Nicejski (od lutego 2003 r.) oraz Traktat Lizboński (od grudnia 2009 r.). Traktat akcesyjny dla 10 krajów, w tym również Polski, które przystąpiły do UE w 2004 r., ostatecznie wynegocjowany został na szczycie w Kopenhadze w 2002 r., a następnie zatwierdzony przez parlamenty krajów UE na początku 2003 r. i podpisany przez głowy państw i szefów rządów UE oraz krajów kandydujących 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. Zawarto w nim m.in. zobowiązania w zakresie dostosowania polskiego prawa i sektorów działalności państwa do wymogów i standardów unijnych oraz warunki, na jakich mogą zostać przyznane dotacje ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. W Polsce traktat przyjęty został poprzez narodowe referendum unijne, które odbyło się 7–8 czerwca 2003 r., oraz ratyfikowany przez prezydenta RP A. Kwaśniewskiego 23 lipca 2003 r.

Na unijne prawo wtórne składają się rozporządzenia, dyrektywy, opinie, zalecenia, decyzje oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu. Rozporządzenia uchwalane przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską to najsilniejsze akty prawa unijnego – po uchwaleniu obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich. W kontekście polityki regionalnej najważniejsze jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Dokument zawiera cele i instrumenty finansowej pomocy oraz zasady jej geograficznej kwalifikacji (więcej na ten temat w rozdziale 2.3), ramy finansowe oraz tzw. zasady pomocy, czyli pewne warunki, na jakich może być udzielone dofinansowanie. Do zasad pomocy zaliczono:

- zasady komplementarności (dodatkowości), spójności, koordynacji i zgodności – fundusze uzupełniają działania krajowe poziomu regionalnego i lokalnego, zachowując spójność i zgodność z celami i wytycznymi Unii Europejskiej;
- zasady partnerstwa i programowania – środki mogą być przyznane, pod warunkiem że beneficjent jest partnerem dla władz, a projekt wpisuje się w wieloletnie programy i strategie rozwoju;
- zasady pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności – instytucje wspólnotowe mogą podejmować tylko takie działania, których kraj nie jest w stanie samodzielnie zrealizować, oraz takie, które są konieczne i niezbędne do osiągnięcia wyznaczonych w traktatach celów (inne zadania powinny być podejmowane na takim szczeblu, który pozwoli na jak najefektywniejsze ich wykonanie);
- zasady horyzontalne, w tym zasada zrównoważonego rozwoju, zasada równości kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminacji (zob. Strengthening local and regional democracy... 2004).

Rozporządzenie wskazuje zasady sporządzania oraz przedmiot strategicznych i operacyjnych dokumentów w polityce spójności, zasady ich monitorowania, sprawozdawczości, a także funkcje organów odpowiedzialnych za zarządzanie, monitorowanie, kontrolowanie (w tym certyfikowanie i audyt) Programów Operacyjnych

oraz za informację i promocję. Ponadto w dokumencie znajdują się wytyczne w sprawie procedur zarządzania finansowego, płatności i przyznawania środków.

Obok rozporządzeń, istotną rolę w prawie Unii Europejskiej odgrywają dyrektywy, które określają wytyczne, do których dostosowane muszą zostać przepisy prawne krajów członkowskich. Proces ten nazywa się implementacją dyrektywy do prawa krajowego.

Innym ważnym dokumentem jest tzw. Odnowiona Strategia Lizbońska – Zintegrowany pakiet wytycznych dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008 z dn. 12 kwietnia 2005 r. Strategia Lizbońska, przyjęta w marcu 2000 r. i udoskonalona w 2001 r. w Göteborgu, zakładała, że głównym celem jest stworzenie w Europie do roku 2010 najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, zdolnej do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. W 2005 r. wyznaczone zostały priorytety na lata 2005–2008. Zdecydowano, że programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na trzech następujących wymiarach:

- makroekonomicznym – zwiększaniu atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę ich dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- mikroekonomicznym – wspieraniu innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- zatrudnienia – tworzeniu nowych, lepszych miejsc pracy poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz nacisk na inwestycje w kapitał ludzki (por. Odnowiona Strategia Lizbońska... 2005).

Zgodnie z delegacją zawartą w rozporządzeniu nr 1083/2006, 6 października 2006 r. Rada UE podjęła decyzję w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013 (SWW 2007–2013). Jest to dokument wyznaczający kierunki realizacji polityki spójności UE w latach 2007–2013 – przedstawia zwięzłe strategiczne wytyczne dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określające indykatywne ramy interwencji funduszy, z uwzględnieniem innych polityk Wspólnoty. W szczególności wytyczne te nadają moc priorytetom Wspólnoty w celu promowania harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju. Wytyczne to kolejno:

1. Zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia. Zdaniem twórców dokumentu, aby to osiągnąć, należy przede wszystkim:
  - Rozbudować i poprawić stan infrastruktury transportowej. Infrastruktura powinna być bezpieczna, elastyczna i czysta, gdyż wtedy przyczyni się do zwiększenia wydajności, a tym samym perspektyw rozwoju poszczególnych regionów. Szczególnie priorytetowe dla UE są transeuropejskie sieci transpor-

towe („projekty TEN-T”), które prowadzą do większej integracji rynków krajowych i międzynarodowych.

- Wzmacniać synergię między ochroną środowiska a wzrostem. Inwestycje w ochronę środowiska mogą zapewniać długofalową stabilność wzrostu gospodarczego, obniżają zewnętrzne koszty gospodarki związane ze środowiskiem (np.: koszty ochrony zdrowia, koszty oczyszczania poszczególnych komponentów środowiska lub koszty likwidacji szkód) oraz stymulują innowacje i tworzenie nowych miejsc pracy. Stąd środki powinny być przeznaczane na zaopatrzenie w czystą wodę, infrastrukturę gospodarki odpadami i gospodarki wodno-ściekowej, gospodarowanie zasobami naturalnymi, dekontaminację gruntów w celu przygotowania ich pod nową działalność gospodarczą oraz na ochronę przed określonymi zagrożeniami środowiskowymi (np.: pustynnieniem, suszami, pożarami i powodzią).
  - Podjąć kwestię intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie – działania powinny być ukierunkowane na zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.
2. Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu:
- Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji w badania i rozwój technologiczny (BRT) – wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy wymagają zmian strukturalnych gospodarek w kierunku działalności opartej na wiedzy. Stąd ważne jest stosowanie badań i rozwoju technologicznego, szczególnie w sektorze prywatnym.
  - Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości – przedsiębiorstwa, szczególnie małe i średnie, wtedy staną się konkurencyjne, gdy będą umiały wprowadzić nową wiedzę na rynek. Programy operacyjne powinny współfinansować projekty, które wspierają tworzenie, rozpowszechnianie i wykorzystywanie nowej wiedzy przez przedsiębiorstwa.
  - Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich – podniesienie wydajności i konkurencyjności regionów może się odbyć za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), stosowanych zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez podmioty publiczne (usługi e-administracji i e-zdrowia).
  - Poprawa dostępu do finansowania – dążyć należy do ułatwiania finansowania inwestycji w rozwój i produkcję towarów i usług, nawet jeśli wsparcie finansowe wiąże się z ryzykiem.
3. Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy:
- Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego. Utrzymanie wzrostu gospodarczego możliwe jest tylko poprzez podnoszenie poziomu zatrudnienia i zmniejszanie bezrobocia. Celem powinno być również wspieranie inicjatyw sprzyjających integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa.
  - Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy. W celu reagowania i radzenia sobie ze zmianami gospodarczymi i społecznymi musi być system zatrudniania i organizacji produkcji elastyczny.

- Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji. Inwestycje te powinny mieć na celu zwiększenie szans dostępu do zatrudnienia wszystkich grup wiekowych (w tym poprzez wdrażanie skutecznych krajowych strategii kształcenia przez całe życie) oraz dostosowanie systemów edukacji i szkolenia do podnoszenia kwalifikacji.
- Zdolności administracyjne. Warunkiem wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy jest również „rozsądna administracja”, dobrze zarządzana, kompetentna, współpracująca z prywatnymi i publicznymi podmiotami. Podkreśla się też wagę utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników – zdrowi pracownicy będą bardziej wydajni i będą pracować dłużej, będzie to miało pozytywne skutki także dla ogólnej jakości życia (zob. SWW 2007–2013, 2006).  
Ważne z punktu widzenia podziału środków unijnych są ponadto decyzje Komisji Europejskiej ustalające, które z regionów będą kwalifikować się do pomocy w ramach poszczególnych celów polityki regionalnej Unii Europejskiej i w jakim stopniu zostaną one dofinansowane. Zapisy w tej kwestii zawarte są w: Decyzji Komisji z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalającej wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Funduszy Strukturalnych w ramach celu konwergencja w latach 2007–2013 oraz Decyzji Komisji z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalającej indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu konwergencja w latach 2007–2013. Na szczęblu unijnym powstaje ponadto wiele innych dokumentów: decyzji, zaleceń, opinii mających pośredni wpływ na kształt polityki regionalnej<sup>14</sup>.

#### 2.4.2. Ustawodawstwo i dokumenty krajowe

Nie jest celem niniejszej publikacji szczegółowe omawianie podstaw prawnych polityki regionalnej w Polsce oraz dokumentów, na mocy których realizowana jest ta polityka w badanym okresie – latach 2007–2013. Poniżej wymieniono jedynie najważniejsze akty prawne oraz przedstawiono główne założenia strategicznych dokumentów poziomu krajowego.

Najważniejszymi ustawami z punktu widzenia prowadzenia polityki regionalnej w Polsce w okresie 2007–2013 są:

- 1) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227 z 2006 r., poz. 1658 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91 z 1998 r., poz. 576 ze zm.).

<sup>14</sup> W 2011 r. przyjęta została „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Jest ona kontynuacją Odnowionej Strategii Lizbońskiej i będzie stanowił najważniejszy dokument strategiczny z punktu widzenia polityki regionalnej w nowej perspektywie finansowej UE – w latach 2014–2020. Zgodnie z nim rozwój Wspólnoty ma być: 1) inteligentny – gospodarka oparta jest na wiedzy i innowacjach, (2) zrównoważony – gospodarka efektywnie korzysta z zasobów i jest przyjazna środowisku, (3) sprzyjający włączeniu społecznemu – wspierane jest wysokie zatrudnienie w gospodarce oraz zapewniana jest spójność społeczna i terytorialna.



- 3) Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. nr 216 z 2004 r., poz. 1370 ze zm.).

O formach i zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podmiotach prowadzących tę politykę oraz trybie współpracy między nimi traktuje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227 z 2006 r., poz. 1658 ze zm.). Przez politykę rozwoju ustawodawca rozumie „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Szczegółowo opisane w ustawie zadania podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju: Rady Ministrów, samorządu województwa oraz samorządu powiatowego i gminnego dostosowane są, zgodnie z zasadą subsydiarności, do szczebla, na którym podejmowane działania mogą być zrealizowane w sposób efektywny. Ustawa określa wytyczne do sporządzania dokumentów związanych z polityką regionalną: strategii rozwoju oraz programów operacyjnych i programów rozwoju, podając w szczególności kompetencje i zadania instytucji związanych z ich wdrażaniem i realizacją.

Najważniejszym aktem prawnym z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu województwa jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91 z 1998 r., poz. 576 ze zm.). Na politykę rozwoju województwa zdaniem ustawodawcy składają się:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia oraz wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody;
- opieka nad dziedzictwem kulturowym i promocja walorów województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie województwa, władze regionalne w celu realizacji polityki rozwoju uchwalają strategię rozwoju województwa, która powinna spełniać następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Istotne z punktu widzenia programowania i realizacji polityki regionalnej w kraju elementy wprowadzone zostały ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. nr 216 z 2004 r., poz. 1370 ze zm.). Zmiany dotyczyły przede wszystkim kształtu, ilości i zapisów w: dokumentach strategicznych, sprawach finansowych oraz funkcjonowaniu organów związanych z polityką regionalną. W trakcie trwania obecnej perspektywy finansowej – latach 2007–2013 – systematycznie wprowadzano modyfikacje do innych ustaw ważnych z punktu widzenia polityki regionalnej. Zmiany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. nr 65, poz. 437 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) czy wreszcie gruntowne zmiany w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. nr 140, poz. 984) świadczą, że działania podejmowane przez władze szczebla regionalnego podporządkowane miały zostać pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich. O zmianach w legislacji związanej z polityką regionalną oraz budowaniu modelu polskiej polityki regionalnej po 1999 r. pisali m.in. Szlachta (2005) oraz Churski (2008a).

Rozwój regionalny dokonuje się przez rozwój jednostek lokalnych wchodzących w jego skład. Na poziomie lokalnym zadania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności, czyli dbaniem o warunki życia mieszkańców, wynikają z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16 z 1990 r., poz. 95 ze zm.). Aktywność władz lokalnych, inicjatywa w rządzeniu, a nadto zadania polegające na wykorzystaniu endogenicznych potencjałów i poszukiwaniu współpracy z podmiotami prywatnymi i publicznymi mogą i powinny przyczyniać się do podniesienia zarówno jakości życia mieszkańców, jak i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego całych obszarów, na których zamieszkują.

Z punktu widzenia realizacji krajowej polityki regionalnej w badanym okresie programowania polityki spójności – latach 2007–2013 – dokumentami strategicznymi są:

- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (z 2006 r.),
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności (z 2007 r.),
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (z 2010 r.).

Nadrzędnym dokumentem w zakresie realizacji polityki regionalnej w badanym okresie jest przyjęta 29 listopada 2006 r. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (SRK 2007–2015). Dokument określa cele i priorytety polityki rozwoju oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Jest to nadrzędny, wieloletni dokument strategiczny rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiący punkt odniesienia dla innych strategii i programów: zarówno rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanką rozpoczęcia prac nad SRK była analiza makroekonomicznych wskaźników dla Polski na tle krajów europejskich w 2005 r. Zdaniem twórców zmniejszenie istniejącego dystansu roz-

wojowego Polski wobec Unii możliwe było przy zapewnieniu takiego tempa wzrostu PKB w Polsce, które znacznie wyprzedzałoby tempo wzrostu w innych krajach UE. Stąd zaistniała „konieczność zapewnienia nowoczesnej polityki rozwoju stanowiącej podstawowy warunek strategicznego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, tworzącej jednocześnie ramy dla racjonalnego wykorzystania przeznaczonych dla Polski środków z Unii Europejskiej, a tym samym szans wynikających z członkostwa Polski w Unii” (por. [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) 2010).

Dokument zawiera wizję Polski w 2015 r., zgodnie z którą „Polska to kraj o wysokim poziomie i jakości życia mieszkańców oraz o silnej i konkurencyjnej gospodarce zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy”. Głównym celem strategii jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin. Ma to umożliwić polityka państwa pozwalająca na szybki i trwały rozwój gospodarczy w perspektywie długookresowej, oparta na rozwoju kapitału ludzkiego, zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki w regionach, w tym na inwestycjach w sferze badań i rozwoju, oraz na uzyskaniu stabilnych warunków ekonomiczno-społecznych i środowiskowych zapewniających europejski poziom i jakość życia obywateli i rodzin w kraju i wspólnotach lokalnych. Należy przy tym koncentrować się na sześciu głównych priorytetach, którymi są:

1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.
2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej.
3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości.
4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa.
5. Rozwój obszarów wiejskich.
6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Efekty podejmowanych działań powinny się przejawiać we wzroście dochodów w sektorze gospodarstw domowych oraz ułatwieniu dostępu do edukacji i szkoleń. Doprowadzi to do podwyższenia poziomu wykształcenia społeczeństwa i częstszego podnoszenia kwalifikacji obywateli oraz wzrostu wydajności pracy, skutkującego zarówno obniżeniem bezrobocia, jak i poprawą zdrowotności mieszkańców Polski. Przez podniesienie jakości życia rozumie się istotną poprawę stanu i wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury technicznej i społecznej, życie w czystym, zdrowym i sprzyjającym środowisku przyrodniczym, uczestnictwo w życiu demokratycznym oraz w kulturze i turystyce, przynależność do zintegrowanej, pomocnej wspólnoty lokalnej, umożliwiającej lepszą harmonizację życia rodzinnego i zawodowego oraz aktywność w ramach społeczeństwa obywatelskiego (por. SRK 2007–2015, 2006). W załącznikach do strategii opisane zostały szczegółowe uwarunkowania rozwoju kraju – zarówno diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Polski, jak i poszczególnych województw z osobna.

Głównym dokumentem stworzonym w celu realizacji na terytorium Polski polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013 są „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności” (NSS 2007–2013). Wymóg ich sporządzenia wynika z rozporządzenia Rady UE nr 1083/2006. Opracowanie w poszczególnych krajach NSS i ich akceptacja przez Komisję Europejską były elementem niezbędnym

do przyjęcia przez komisję programów operacyjnych rozwoju i w konsekwencji uruchomienia środków z Funduszy Strukturalnych UE. NSS prezentuje strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym cele polityki spójności w Polsce w latach 2007–2013, oraz określa system wdrażania funduszy unijnych w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013. Dokument został przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i zaakceptowany przez Komisję Europejską 9 maja 2007 r.

Zawarta w NSS strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju określa wyzwania, przed jakimi stoją organy kraju w latach 2007–2013, oraz wizję rozwoju jako stan docelowy. Efektem strategii proponowanej w NSS jest znaczące podniesienie jakości życia mieszkańców Polski i osiągnięcie spójności gospodarczej z innymi krajami UE; poprawa atrakcyjności regionów dla inwestowania, życia i pracy, m.in. poprzez poprawę jakości i dostępności infrastruktury drogowej i infrastruktury ochrony środowiska; podniesienie jakości środowiska przyrodniczego, wykorzystywanie w gospodarce wiedzy i innowacyjności, a także m.in. stworzenie z Polski państwa przyjaznego dla obywateli, mającego sprawnie funkcjonującą i nowoczesną administrację. Na tej podbudowie sformułowany został cel główny Narodowej Strategii Spójności – tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel główny ma być osiągniany przez realizację horyzontalnych celów szczegółowych, którymi są:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej, oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich (por. NSS 2007–2013, 2007).

Cele te są silnie związane z priorytetami sformułowanymi w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, gdyż mają służyć bezpośrednio realizacji polityki spójności w kraju.

Ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju wprowadza obowiązek okresowej aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju. W rezultacie 30 grudnia 2008 r. Rada Ministrów przyjęła dokument aktualizujący „Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015”. Przesłankami aktualizacji były wyniki analizy zmieniających się uwarunkowań i perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego, nasilające się wyzwania globalizacyjne i kierunki rozwoju Unii Europejskiej, a także zamierzenia i dokumenty programowe rządu oraz nowe wymogi wynikające ze znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. 1 czerwca 2009 r. Rada Ministrów przyjęła natomiast „In-

formację uzupełniającą do dokumentu «Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015» przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 r.» W ich wyniku wydłużono m.in. czas realizacji SRK do 2020 r., tym samym dostosowując go do kolejnej perspektywy finansowania polityki spójności UE – okresu 2014–2020.

„Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015” jest dokumentem nadrzędnym nad licznymi strategiami sektorowymi. Ich ilość spowodowała, że 27 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Plan uporządkowania strategii rozwoju” (re-asumpcja decyzji 10 marca 2010 r.), który stanowi pierwszy etap prac związanych z przedsięwzięciem podjętym przez rząd, jakim jest uporządkowanie obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Podejmowane w tym względzie działania mają doprowadzić do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, w tym strategii rozwoju, które przyjmowane są przez Radę Ministrów, oraz ich systemowego uporządkowania. W dokumencie zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, stanowiących „inne strategie rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>15</sup>. Wśród nich w kontekście polityki regionalnej szczególnie ważną rolę odgrywa „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie” (KSRR), dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. W dokumencie cel strategiczny polityki regionalnej sformułowany został jako „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”. Aby to osiągnąć, sformułowane zostały trzy główne cele polityki regionalnej do 2020 r.:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów – należy wzmacniać funkcje metropolitalne ośrodków wojewódzkich, tworzyć warunki dla rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi, a także budować szeroko rozumiane podstawy dla konkurencyjności województw: poprzez wsparcie zasobów ludzkich, instytucji otoczenia biznesu, wykorzystanie walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego itp.

<sup>15</sup> W momencie oddania niniejszej pracy do druku na zatwierdzenie przez rząd RP czeka projekt „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”. Dokument stanowi odpowiedź na wyzwania sformułowane w „Strategii Europa 2020” i stąd cele rozwojowe mają być osiągnięte dzięki realizacji trzech filarów: 1) innowacyjności (modernizacji), która ma służyć budowaniu przewag konkurencyjnych, 2) terytorialnego równoważenia rozwoju (dyfuzji), które ma prowadzić do rozbudowania potencjału rozwojowego obszarów mechanizmami dyfuzji i absorpcji oraz (3) efektywności, dzięki której państwo ma być przyjazne, pomocne i efektywne w kluczowych obszarach interwencji. 25 września 2012 r. Rada Ministrów przyjęła ponadto „Strategię Rozwoju Kraju 2020 – aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”. Dokument określa średniookresowe cele i kierunki rozwoju w wymiarach społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Głównym celem w perspektywie do 2020 r. ma być „wzmocnienie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę życia ludności”.



2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych – celem władz są działania wspierające obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług, a także działania ukierunkowane na restrukturyzację i rewitalizację miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze oraz na wsparcie obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE.
3. Tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie – poprzez poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, lepszą koordynację w systemie wieloszczeblowego zarządzania (konceptcja *multi-level governance*<sup>16</sup>) czy tworzenie sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej (por. KSRR 2010–2020, 2010).

#### 2.4.3. Finansowanie „Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013”

Na realizację „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013” (Narodowej Strategii Spójności) przyznana została Polsce z budżetu Unii Europejskiej największa kwota wśród państw członkowskich – łącznie 67,3 mld euro (dla porównania w okresie 2004–2006 kraj otrzymał z budżetu Unii Europejskiej łącznie 12,8 mld euro). Dodatkowo 11,9 mld euro na realizację polityki rozwoju wynikającej z NSS 2007–2013 zostanie zaangażowanych z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa) i około 6,4 mld euro od podmiotów prywatnych (tzw. wkład własny w realizację projektów). Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS w latach 2007–2013 wyniesie więc około 85,6 mld euro, średniorocznie (do roku 2015) z tytułu realizacji założeń dokumentu będzie wydatkowe około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Wydatki w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej a także innymi programami europejskimi w sferze wzmacniania konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będzie NSS, wyniesie ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE (zob. NSS 2007–2013 2007).

Spośród 67,3 mld euro środków wspólnotowych zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007–2013, ponad 66,5 mld euro zostanie przeznaczone na współfinansowanie programów operacyjnych celu konwergencja, a ponad 557,7 mln euro na programy celu europejska współpraca terytorialna. Dodatkowo ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski.

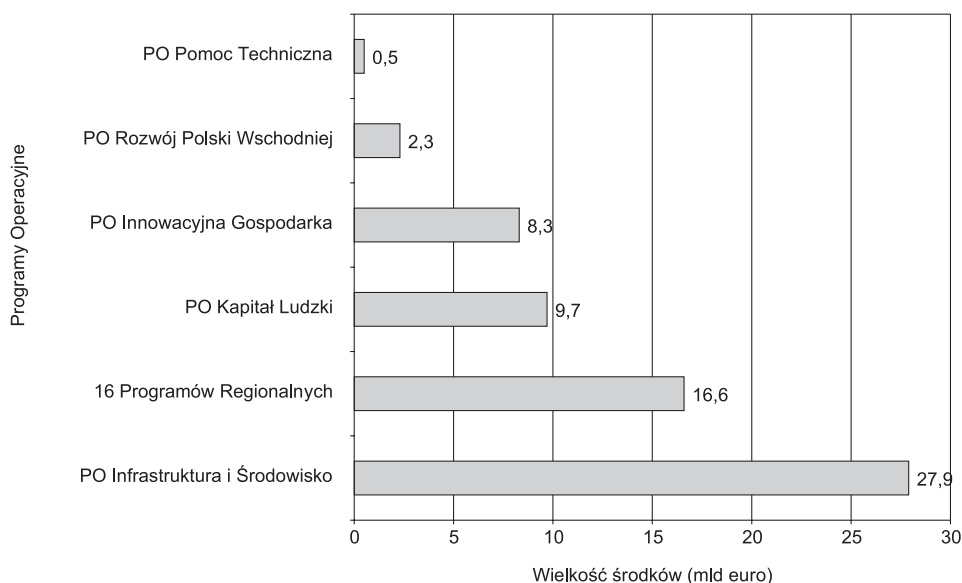
<sup>16</sup> *Multi-level governance* w odniesieniu do polityki regionalnej – to system realizacji tej polityki na wielu poziomach władz: ponadnarodowych (wspólnotowych), krajowych, regionalnych i lokalnych oraz przy udziale wielu aktorów publicznych i niepublicznych, działających na różnych szczeblach terytorialnych. „System ten pozwala na przełożenie celów istotnych z punktu widzenia całej wspólnoty na cele krajowe, regionalne i lokalne oraz na realizację działań prorozwojowych, zgodnie z zasadą subsydiarności, jak najbliżej odbiorców pomocy” (www.mrr.gov.pl 2011, zob. też Pelkmans 2006).

W ramach celu konwergencja 67% środków finansowych będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych (52% z EFRR, 15% z EFS). Pozostałe 33% pochodzić będzie z Funduszu Spójności (NSS 2007–2013, 2007).

Programowanie i zarządzanie polityką regionalną odbywa się na dwóch szczeblach administracji publicznej. Duże programy operacyjne o znaczeniu krajowym sporządzone zostały na szczeblu centralnym i ich realizacja koordynowana jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w ramach tzw. polityki interregionalnej (zob. ryc. 5, 6). Są wśród nich:

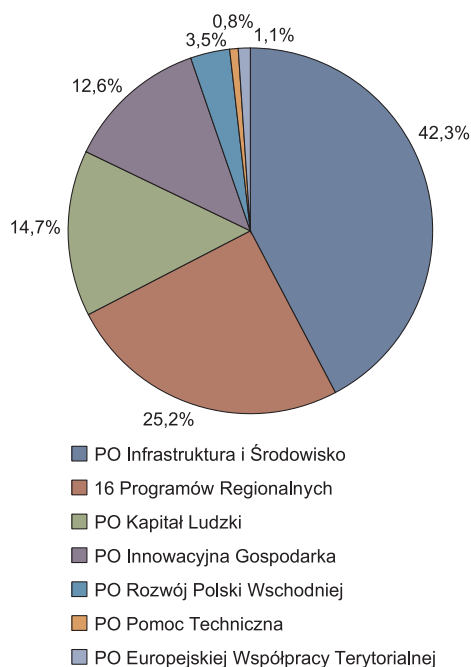
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- Specjalny program dla najuboższej części kraju – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Jest on realizowany przez 5 regionów Polski, w których Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca (wg danych Eurostatu) był w 2002 r. najniższy w całej Unii Europejskiej – przez województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Dodatkowo 16 województw, które w polityce regionalnej UE utożsamia się z regionami, otrzymało możliwość samodzielnego programowania rozwoju i wykorzystywania własnej części środków unijnych. W tym celu mogą one sporządzać regionalne programy operacyjne, które są zarządzane przez samorządy województw i dlatego stanowią dokumenty realizacyjne tzw. polityki intraregionalnej. Szesnaście regionalnych programów operacyjnych oraz PO Rozwój Polski Wschodniej mają



Ryc. 5. Podział środków na realizację „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013” (Narodowej Strategii Spójności) w mld euro

Źródło: NSS 2007–2013 (2007).



Ryc. 6. Udział środków na Programy Operacyjne w całkowitej puli środków przyznanych na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (Narodowej Strategii Spójności) w %

Źródło: NSS 2007–2013 (2007).

charakter bezpośrednio regionalny, odnoszący się do jednostek statystycznych NUTS-2. Udział wydatków na finansowanie tych programów w ramach celu konwergencja sięga 28,3%, podczas gdy reszta środków jest przeznaczona na realizację programów horyzontalnych zarządzanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W niektórych z nich występują priorytety, które mogą być wdrażane regionalnie. W szczególności w ramach PO Kapitał Ludzki większość środków Europejskiego Funduszu Społecznego zostanie przeznaczona na współfinansowanie priorytetów wdrażanych w regionach (NSS 2007–2013, 2007).

Pula przyznanych Polsce środków oraz jej podział między programy krajowe są wynikiem negocjacji prowadzonych przez rząd RP z Komisją Europejską w okresie od września 2004 do maja 2007 r. W ich wyniku osiągnięto kompromis pomiędzy tym, na co w kraju były największe potrzeby, a horyzontalnymi politykami Wspólnoty i celami

wyznaczonymi dla unijnej polityki regionalnej. Stąd obok środków na infrastrukturę relatywnie duża kwota przeznaczona została na rozwijanie kapitału ludzkiego (por. NSS 2007–2013, 2007).